Die Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege in Preußen seit dem 9. November 1918.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Walter Thom

1933

Gatzer & Hahn, Graphische Werkstätten, Schramberg (Schwarzwald)

Berichterstatter: Geh. Regierungsrat Prof. Dr. iur. et phil. Helfritz.

Mündliche Prüfung am 15. Dezember 1933.

Gedruckt
mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung. 1

Erster Teil.

Begriffliche Grundlegung. 3

I. **Der Begriff der Selbstverwaltung.** 3

A. Der politische Begriff. 3

B. Der juristische Begriff. 5

C. Die Staatsaufsicht. 12

II. **Der Begriff der Wohlfahrtspflege.** 15

Zweiter Teil.

Der Stand der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege in Preußen am 9. November 1918. 22

I. **Wirtschaftliche Fürsorge.** 22

A. Allgemeine Fürsorge. 22

1. Träger der Fürsorge. 22

a) Ortsarmenverbände. 22

b) Landarmenverbände. 23

c) Sonstige Träger. 23

2. Organe der Träger

a) Ortsarmenverbände 24

b) Landarmenverbände. 24

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 25

4. Aufsicht. 25

B. Gehobene Fürsorge. 26

1. Fürsorge für die Angehörigen der Kriegsteilnehmer. 26

2. Fürsorge für die Kriegsbeschädigten. 27

C. Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung. 27

II. **Jugendwohlfahrt.** 28

A. Jugendfürsorge. 28

B. Jugendpflege. 28

III. **Gesundheitsfürsorge.** 30

A. Allgemeines. 30

B. Die Gesundheitskommission. 31

Seite

Dritter Teil.

Die Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege in Preußen seit dem 9. November 1918. 33

I. **Wirtschaftliche Fürsorge.** 33

A. Allgemeine Fürsorge. 35

1. Träger der Fürsorge. 35
   a) Bezirksfürsorgeverbände. 37
   b) Landesfürsorgeverbände. 37
   c) Sonstige Träger. 38
2. Organe der Träger. 38
   a) Bezirksfürsorgeverbände. 38
      aa) Städtische Bezirksfürsorgeverbände. 39
      bb) Ländliche Bezirksfürsorgeverbände. 43
   b) Landesfürsorgeverbände. 47
3. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 47
   a) Bezirksfürsorgeverbände. 51
   b) Landesfürsorgeverbände. 54

B. Gehobene Fürsorge. 55

1. Kleinrentnerfürsorge. 55
2. Sozialrentnerfürsorge. 57
3. Soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene. 57
   a) Träger der Fürsorge. 58
   b) Aufgaben und Befugnisse der Träger. 58
4. Schwerbeschädigtenfürsorge. 60
   a) Träger der Fürsorge. 60
   b) Aufgaben und Befugnisse der Träger. 61

C. Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung. 61

1. Träger der Fürsorge. 62
2. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 62

D. Aufsicht. 66

II. **Jugendwohlfahrt.** 68

A. Jugendfürsorge. 68

1. Träger der Fürsorge. 70

Seite

2. Organe der Träger. 72
a) Jugendämter. 72
b) Landesjugendämter. 74
3. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 74
a) Jugendämter. 74
b) Landesjugendämter. 77
B. Jugendpflege. 79
1. Gemeinden und Kreise. 79
2. Provinzen. 80
C. Aufsicht. 81
III. **Gesundheitsfürsorge.** 82
A. Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten. 82
1. Träger der Maßnahmen. 82
2. Organe der Träger. 83
3. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 83
4. Aufsicht. 84
B. Bekämpfung der Tuberkulose. 84
C. Krüppelfürsorge. 85
1. Träger der Fürsorge. 85
2. Organe der Träger. 86
3. Aufgaben und Befugnisse der Träger. 86
4. Aufsicht. 87

Vierter Teil.

Tendenzen der Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege seit dem 9. November 1918. 88
I. **Demokratie.** 89
II. **Sozialismus.** 94
III. Zentralismus. 96
Schluß. 100

Literatur-Verzeichnis.

Von Achenbach, Das Krankenhauswesen in den Landkreisen, in Constantin-Stein, Die deutschen Landkreise, Bd. 1, S. 813 ff., Berlin 1926.

Adler, Max, Politische oder soziale Demokratie, Berlin 1926.

Albrecht, Städtische Wohlfahrtsämter, ihre Entstehung und Zweckbestimmung, ihr Arbeitsgebiet und ihre Organisation, Berlin 1920.

Anschütz, Gerhard, Kommentar zur Reichsverfassung, I. Aufl. 1921 und III. Aufl. 1926.

— Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften, Bd. II, S. 506.

— u. a. Handbuch der Politik, Berlin und Leipzig 1921.

Arndt, Rudolf, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin 1921.

Baath, P. A., Verordnung über die Fürsorgepflicht, VIII. Aufl. Berlin 1924.

Bader, Aus der Geschichte der öffentlichen Fürsorge Magdeburgs, Magdeburger Amtsblatt Nr. 9/28 S. 155 .

Bauer, Otto, Die österreichische Revolution, Wien 1923.

Bäumer-Hartmann-Becker, Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, Berlin 1923.

Becker, Maria, Sozialversicherung und Sozialversorgung als Entwicklungstendenzen der deutschen Sozialpolitik, Diss. Köln. 1929.

Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, Mannheim 1926.

Bethke, Die Armengesetzgebung, Berlin 1913.

Beyer, Das Wesen der Selbstverwaltung, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft Bd. 65 S. 129 ff.

von Bitter, Handwörterbuch der deutschen Verwaltung II. Aufl.

Blaum, Art. „Wohlfahrtsämter" im Handwörterbuch für Kommunalwissenschaften 4. Bd. 1924.

Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien-Leipzig 1894.

von Blume, Kommunalpolitik, im Handbuch der Politik Bd. 1, 3. Aufl., Berlin-Leipzig 1920 S. 782 ff.

— Ueber deutsche Selbstverwaltung, Tübinger Rektoratsrede, Tübingen 1917.

Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche, VIII. Aufl., Leipzig, Berlin 1925.

— Preußisches Staatsrecht Bd. II 1899.

von Brauchitsch, M., Verwaltungsgesetze für Preußen, III. Bd. 18. Aufl., Berlin 1910.

Brennert-Stein, Probleme der neuen Stadt Berlin, Berlin 1926.

Brix-Lindemann u. a., Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1922.

Brücker, Elly, Demokratie und Sozialismus, Diss. Köln 1929.

Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung 1914.

Busch, Die Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs im deutschen Recht, Diss. Greifswald 1919.

Calow-Fink-Thonke u. a., Wohlfahrtspflege in den Brandenburgischen Provinzialanstalten, Düsseldorf.

Conrad, Lehrbuch der politischen Oekonomie, Jena 1912.

Constantin-Stein, Die deutschen Landkreise, Bd. 1, Berlin 1926.

Cuno, Grundsätzliches bei der Aufstellung und Handhabung von Richtsätzen für die Unterstützung Hilfsbedürftiger, Frankfurt a. M. 1927.

— Die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge, Leipzig 1933.

Deutscher Kommunal-Kalender, Jahrg. 1925/31, Berlin-Friedenau.
Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, Berlin 1919.
Dünner, Julia, Reichsfürsorgerecht, München 1925.
Dünner-Schott, Die soziale Wohlfahrtsrente, Berlin 1927.
Dünner, Julia, Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege II. Aufl., Berlin 1929.
Fiehler, Karl, Nationalsozialistische Gemeindepolitik, München 1932.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, VIII. Aufl, Tübingen 1928.
Fleischmann, Selbstverwaltung in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen 1914.
Frick, Art. „Wohltätigkeit, private" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 4. Bd. 1924.
Forsthoff, Ernst, Die Krise der Gemeindeverwaltung, Berlin 1932.
Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1, Hlbbd. I 1883.
Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung, herausgegeben von der Verwaltungsakademie Berlin, Berlin 1929.
Genzmer, Der Begriff der Selbstverwaltung in Preußen, in Gesetz und Recht, 9. Jahrg. 1908 Nr. 5.
von Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1 1913.
Giese, Die Reichsverfassung vom 11. 8. 19, 7. Aufl. Berlin 1926.
Giese-Volkmann, Die Preuß. Verfassung vom 30. 11. 20, Berlin 1920.
Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmungen, 1887.
Gneist, Rudolf, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen, Berlin 1869.
— Der Rechtsstaat und Verwaltungsgerichte in Deutschland, II. Aufl. 1872.
Gögler, Handwörterbuch der Fürsorgepflicht, Stuttgart 1924.
von Grumbkow, Die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen, Berlin 1921.
Grundfragen der kommunalen Neugliederung, Denkschrift des Preußischen Städtetages, Heft 6 der Schriftreihe des Deutschen Städtetages.
Guske, Wilhelm, Die Reform der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 19 und die Reform der inneren Verwaltung in Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Demokratie, Diss. Halle 1930.
Gutachten des Reichssparkommissars über die Staatsverwaltung des Volksstaates Hessen S. 488 ff.
Gutachten über die Landesverwaltung Mecklenburg-Schwerin, Kap. 111, 141, 178.
Gutachten über die Landesverwaltung Thüringens S. 141 ff.
Haenel, Albert, Deutsches Staatsrecht Bd. I, Leipzig 1892.
Hamburger, Politik und Wohlfahrtspflege in Arbeiterwohlfahrt, Jahrg. 1929 Nr. 22 und 23.
Handbuch der Politik, III. Bd., 3. Aufl., Berlin u. Leipzig 1921.
Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung Bd. II, Halbbd. 1, Leipzig 1898.
Hatschek-Kurtzig, Lehrbuch des deutschen u. preußischen Verwaltungsrechts, Leipzig 1927.
Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, 1923.
— Art. „Selbstverwaltung" in Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Bd. III, S. 419 ff.
— Institutionen des deutschen Staatsrechts 1923.

Helfritz, Hans, Grundriß des preußischen Kommunalrechts, Berlin 1927.
— Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, Berlin 1916.
— Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution, Veröfftlg. d. Vereinigg. d. dtsch. Staatsrechtslehrer, Heft 2, S. 223 ff., Berlin und Leipzig 1925.
— Kommunalrecht in von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. 7, 19. Aufl., Berlin 1930.
Hensel, Albert, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928.
Heuß, Rudolf, Die Aufgaben der Jugendämter nach dem RJWG. und dem RJGG. Diss. Marburg 1928.
Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechtes 1921.
Herrnstadt, Sozialverwaltung, Pr. Verw.Bl. 1927 Nr. 10.
Heuß, Demokratie und Selbstverwaltung, 3. Aufl., Berlin 1921.
Horion, Selbstverwaltung oder Präfektensystem? Dtsch. Gemeindeztg. 1924 Nr. 18.
— Art. „Verwaltungsreform" in Dtsch. Gemeindeztg. 1923 Nr. 4.
Horneffer, Ernst, Demokratie und Selbstverwaltung, Essen 1927.
Huckle, E., Die öffentliche Wohlfahrtspflege in Baden, Der Behördenangestellte 11. Jahrg. 1929 Nr. 2.
Hue de Grais, Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 23. Aufl., Berlin 1926.
Jeserich, Kurt, Die preußischen Provinzen, Berlin 1931.
Jellinek, Georg, System der subjektiven Rechte, 2. Aufl. 1905.
— Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 1922 .
Jellinek, Walter, u. **Lassar,** Gerhard, Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte, Veröffentlgen. der Vernigg. der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, Berlin 1925.
Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1929.
Kallabis, Walter, Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten der Kreiskommunalverwaltung in Preußen, Diss. Breslau 1927.
Kaufmann, Die Lehren aus dem Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Württembergs für die allgemeine Verwaltungsreform, Reichsverwaltungsbl. Nr. 30 u. 33 1930.
Kern, Die Organisation der ländlichen Jugendwohlfahrtspflege auf Grund des RJWG. in Constantin-Stein, Die deutschen Landkreise, Bd. 1 S. 791 ff., Berlin 1926.
Kleeis, Soziale Fürsorge, Leipzig 1932.
Klumker, Art. „Armenpolitik" im Handbuch der Politik, 3. Bd. S. 338, Berlin 1921.
— Fürsorgewesen, Leipzig 1918.
Koch-Weser, Erich, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin.
Koellreutter, Otto, Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926.
von Köhler, Ludwig, Ueber den Einfluß der Revolution auf die Selbstverwaltung in Württemberg, Rektoratsrede, Tübingen 1925.
Kommunales Jahrbuch, Neue Folge, 2. Bd., Jena 1931.
Kommunale Verwaltungsreform und örtliche Selbstverwaltung, Denkschrift des Reichsstädtebundes, Berlin 1928.
Konitzer u. a., Das Gesundheitswesen der Stadt Magdeburg, Düsseldorf 1928.
Kracht, Die soziale Fürsorge in den Landkreisen, in Constantin-Stein, Die Deutschen Landkreise Bd. 1, S. 725 ff., Berlin 1926.

Krause, Annemarie, Die Jugendfürsorge und Jugendpflege der Kreiswohlfahrtsämter im Regierungsbezirk Breslau, Diss. Breslau 1930.
Külz, Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung im Reich und in den Ländern, Dtsch. Gemeindeztg. 1924 Nr. 40.
— Zurück zur Selbstverwaltung im Reich und in den Ländern, Staats- und Selbstverwaltung 1925, S. 197 ff., S. 227 ff.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Tübingen.
Laß, Heinrich, Die Wohlfahrtspflege in den kreisfreien Städten der Provinz Brandenburg, in Stein, Erwin, Brandenburg, Berlin 1929.
Lehrbuch der Wohlfahrtspflege vom Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt 1927.
Leidig, Deutsches Staatsrecht, Berlin 1891.
Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.
Lohmeyer, Zur Verwaltungsreform, Pr. Verw.Bl. Bd. 45, Nr. 11.
— Art. „Zur Verwaltungsreform", Dtsch. Gemeindeztg. Jhrg. 63, Nr. 6 1923.
Ludwig, Franz, Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Berlin 1910.
Luppe, Art. „Wohlfahrtspflege" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 4. Bd. 1924.
Luther-Stein-Mitzlaff, Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, Berlin.
Luxemburg, Rosa, Krise der Sozialdemokratie, Berlin 1919.
Maier, Hans, Politik und Wohlfahrtspflege, in Arbeiterwohlfahrt, 1929, Heft 20.
Mangolt, Das Aufsichtsrecht des Staates über die Kommunalverbände, Diss. Göttingen 1913.
Martineck-Wankelmuth, Richtlinien über Gesundheitsfürsorge, Berlin 1929.
Matthias, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen 1911.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München-Leipzig 1924.
Meier, Ernst, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg für die Stadtgemeinden, 1912, 2. Aufl.
— Das Verwaltungsrecht, in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 2, 6. Aufl. 1904.
Mellin, Albert, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen seit dem 9. 11. 1918, Diss. Tübingen 1928.
Memelsdorff, Möglichkeiten und Grenzen von Sparmaßnahmen in der Wohlfahrtspflege, Dtsch. Ztschr. f. Wohlfahrtspfl. 1911 Nr. 31.
— Der Aufbau des Wohlfahrtsamts in einer größeren Stadt, Berlin 1926.
Meß, Friedrich, Gemeindendämmerung, Leipzig 1932.
Meyer-Anschütz, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919.
Moll, Die Entwicklung der Selbstverwaltung seit 1918, Ztschr. f. Kommunalwirtsch., 14. Jahrg. Nr. 13.
Muthesius, Hans, Wohlfahrtspflege, Berlin 1925.
— Fürsorgerecht, Berlin 1928.
Neukamp, Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, Arch. öff. R. Bd. 4 S. 377 ff.
Neuwiem, Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, Liegnitz 1919.
Noack, Viktor, Taschenbuch für Kommunalpolitiker 1922.
Nohl-Lennep, Zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung in Preußen, Kom. Umschau, 6. Jhrg., Nr. 23, 1930.
Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie, 6. Aufl. 1914.
Peters, Hans, Die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Petersen, Käte, Die rechtliche Stellung der städtischen Jugendämter, Hamburger Diss. 1930.

Plank, Entwicklung und Stand der Wohlfahrtspflege im Jahre 1930, Dtsch. Ztschr. f. Wohlfahrtspfl. Nr. 10, 1931.
Pohland, Max, Reich, Länder und Selbstverwaltungskörper, Berlin 1931.
Pollak, Franz, Gegenwartsprobleme der kommunalen Jugendfürsorge, Diss. Berlin 1929.
Polligkeit, Wilhelm, Fürsorge als Staatslast und Gemeindeaufgabe, Soziale Praxis, Jahrg. 41, Heft 9.
— Art. „Wohlfahrtspflege" im Handbuch der Politik.
Polligkeit-Blumenthal, Das Pr. Ausführungsgesetz zum RJWG., 2. Aufl., Berlin 1930.
Radbruch, Grundzüge der Rechtsphilosophie 1914.
Rieß von Scheurnschloß, Wilko, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Preußen seit dem 9. 11. 18, Diss. Marburg 1928.
Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. 2, 5. Aufl. 1906.
Rosin, Heinrich, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg 1886.
— Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1883, S. 265 ff.
Salomon, Alice, Leitfaden der Wohlfahrtspflege, 2. Aufl., Berlin 1930.
Schloßmann, Arthur, Die öffentliche Krüppelfürsorge, Berlin 1920.
Schmitz, Eva, Beziehungen zwischen wirtschaftlicher Fürsorge und Sozialpolitik, Diss. Köln. 1929.
Schoen, Die Organisation der städtischen Verwaltung in Preußen, in Hirths Annalen 1891.
— Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Schulze, Hermann, Das preußische Staatsrecht, 2. Aufl., Leipzig 1888.
Schwarze, Elisabeth, Die moderne Unterstützungsfürsorge und ihre Organisation, Diss. Münster 1930.
Schweyer, Franz, Deutsche Kriegsfürsorge, Berlin 1918.
Städte, Staat, Wirtschaft, Denkschr. des Dtsch. Städtetages, Berlin 1926.
Stein, Lorenz, Handbuch der Verwaltungslehre, Stuttgart 1888.
Stier-Somlo, Fritz, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts, in Preußen, 2. Aufl. 1928.
— Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung, Arch. öff. R. Bd. 56 S. 1.
Ströbel, Heinrich, Kautsky als Politiker, in „Der Kampf", Oktober 1919.
Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, Leipzig.
Triepel, Heinrich, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917.
Verhandlungen des Landtages des freien Volksstaates Württemberg auf dem dritten ordentlichen Landtag in den Jahren 1928/30, 2. Hptbd. S. 47, Stuttgart.
Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl. 1927.
— Der Begriff der Korporation des öffentlichen Rechts, 1913.
Wronsky, Siddy, Art. „Wohlfahrtspflege" im Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege 1924.
Zeck, Wilhelm, Die öffentliche Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1930.
Zorn, Philipp, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895/97.

Zeitschriften.

Arbeiterwohlfahrt, herausgegeben vom Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt, Berlin.

Der Städtetag, Zeitschrift für Kommunalpolitik, Berlin.

Deutsche Gemeindezeitung, Berlin.

Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, Berlin.

Die Gemeinde, Halbmonatsschrift für sozialistische Arbeit in Stadt und Land, Berlin.

Freie Wohlfahrtspflege, Berlin.

J.F.G., Jahrbuch für Entscheidungen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Berlin.

Kölner Sozialpolitische Vierteljahresschrift, Köln.

Soziale Praxis, Zeitschrift für Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Jena.

Sozialistische Monatshefte, Berlin.

Süddeutsche Monatshefte, 24. Jahrgang, Heft 4, 1927.

Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Leipzig.

Zeitschrift für das Heimatwesen, Staßfurt.

Zeitschrift für Selbstverwaltung, Berlin.

Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, Berlin.

Einleitung.

Die Wohlfahrtspflege hat seit der Revolution von Jahr zu Jahr im öffentlichen Leben an Bedeutung gewonnen. Krieg, Demobilmachung und Inflation stellten Staat und Gemeinden vor riesengroße und neue Aufgaben, denen mit den bisherigen Gesetzen und Methoden nicht beizukommen war. Auf allen Gebieten der Wohlfahrtspflege wurden deshalb mehr oder minder umfassende Versuche unternommen, der Massennot Herr zu werden. Zum Träger der Aufgaben, die aus den verschiedenartigen Notständen sich ergaben, wurden überwiegend die Selbstverwaltungskörper bestellt. Ihnen wurde damit ein Betätigungsfeld zugewiesen, das zwar reiche Möglichkeiten bot, die der Selbstverwaltung innewohnenden Kräfte zu entfalten und zum Wohle der Millionen notleidender Volksgenossen einzusetzen, das aber auch eine schwere Belastungsprobe für sie wurde und ungeheuere Anforderungen an ihre finanzielle Leistungsfähigkeit stellte.

Merkwürdigerweise war nun aber in einem fast ständig steigendem Maße zu beobachten, daß Reich und Staat zwar der Selbstverwaltung immer neue, kostspielige Aufgaben zuwiesen, ihr andererseits aber immer neue Fesseln auf dem Gebiet der Finanzgebarung anlegten, ihre Steuerhoheit immer mehr schmälerten und die ehemals finanziell fast unabhängigen Selbstverwaltungskörper zu Kostgängern von Reich und Staat machten. Diese Entwicklung, die auf allen Gebieten der Selbstverwaltung zu beobachten ist, ihre bestimmende Note aber durch das katastrophale Anwachsen der Wohlfahrtslasten erhielt, mußte notgedrungen zu Erscheinungen führen, die nicht anders denn als Krise der Selbstverwaltung bezeichnet werden können und in ihren Auswirkungen das gesamte öffentliche Leben tiefgreifend erschüttern.

In den nachstehenden Ausführungen soll die Verknüpfung zwischen Selbstverwaltung und Wohlfahrtspflege gezeigt und die Entwicklung dargestellt werden, die die erstere auf den Gebieten der wirtschaftlichen Fürsorge, der Jugendwohlfahrt und der Gesundheitspflege genommen hat. Bei der Mannigfaltigkeit und dem großen Umfang der Arbeitsgebiete der öffentlichen Wohlfahrtspflege muß sich die Darstellung auf die wesentlichsten Tatsachen und Linien der Entwicklung beschränken. Es ist deshalb auch bei der Schilderung der Entwicklung auf dem Gebiet der Gesundheitspflege nicht der weite, selbst so entfernte Zweige wie Wasserversorgung, Abwässerbeseitigung, Städteplanung und Woh-

nungswesen umfassende Begriff, sondern der engere gewählt worden, der in der Praxis der Wohlfahrtspflege angewendet zu werden pflegt. Im Nachstehenden sollen zunächst die beiden Begriffe Selbstverwaltung und Wohlfahrtspflege bestimmt und damit die Grenzen der Arbeit gezogen werden. Sodann sollen der Stand der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege am 9. November 1918 und ihre Entwicklung seit diesem Zeitpunkt gezeigt werden. Schließlich soll versucht werden, die Ursachen dieser Entwicklung und ihre treibenden Kräfte aufzuzeigen.

Die Arbeit wurde im Frühjahr 1933 abgeschlossen.

Erster Teil.

Begriffliche Grundlegung.

I.

Der Begriff der Selbstverwaltung.

Das Wort Selbstverwaltung erscheint nicht nur in der Reichsverfassung (Art. 127), in der Preußischen Verfassung (Art. 70) und in anderen Gesetzen (StO. § 9; LGO. § 5; KrO. § 2; PrO. § 1), es kehrt auch in Zeitungen und Zeitschriften, in Vorträgen und Diskussionen über Fragen der inneren und insbesondere der Kommunalpolitik mit einer fast schlagwortartigen Häufigkeit wieder.

Umso erstaunlicher ist, daß es trotz zahlreicher Versuche bis heute noch nicht gelungen ist, völlige Klarheit darüber zu schaffen, was eigentlich unter Selbstverwaltung zu verstehen ist, und eine allseitig anerkannte Begriffsbestimmung zu prägen. Preuß kennzeichnet im Handbuch der Politik [1]) diesen Zustand treffend mit den Worten: „Die schönste Einmütigkeit und die schlimmste Meinungsverworrenheit zugleich bestehen in unserer Literatur über die Selbstverwaltung. Daß sie nützlich, notwendig, unentbehrlich sei, darüber ist alles einig; was aber Selbstverwaltung eigentlich ist, worauf ihr Wesen beruht, darüber ist alles uneinig".

Es ist mehrfach versucht worden [2]), durch eine Gliederung der in der Wissenschaft vertretenen zahlreichen Ansichten zu einer Klärung zu gelangen. Diese Versuche mußten indes mehr oder weniger ergebnislos bleiben, weil die einzelnen Definitionen meist in irgendwelchen Bestimmungsmerkmalen einander gleichen oder ähneln, in einigen sich überschneiden, in anderen aber wieder in scharfem Gegensatz zu einander stehen. Allseitig anerkannt ist nur die auf Rosin [3]) zurückzuführende Einteilung in einen politischen und einen juristischen Begriff.

A. Der politische Begriff.

Der politische Begriff der Selbstverwaltung ist von Rudolf von Gneist aus dem englischen Selfgovernment entwickelt worden: Selfgovernment ist nach ihm „die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch ehrenamtlich tätige, wirtschaftlich unabhängige Bürger mittels Kommunalgrundsteuern" [4]) [5]).

---

[1]) Bd. I, S. 266.

[2]) Blodig S. 4 ff., Neukamp S. 382 ff., Hatschek, Lehrbuch S. 62 ff., Busch S. 28 ff., Peters S. 6 ff.

[3]) Rosin S. 319.

[4]) v. Gneist, Geschichte Bd. II, S. 1211.

[5]) Die Besteuerungsfrage ist von allen übrigen Schriftstellern als unwesentlich für den Begriff der Selbstverwaltung beiseite gelassen worden.

Gneist trennt dabei die Selbstverwaltung in obrigkeitliche und wirtschaftliche, je nachdem es sich um die Verwaltung von Staats- oder Kommunalämtern handelt. Hauptaufgabe [1]) der Selbstverwaltung sei Erziehung der Staatsbürger für den Sinn des Staates durch Teilnahme an der staatlichen Verwaltung im Ehrenamt. Gneist hat mit seiner Lehre die preußische Gesetzgebung von 1872, 1881 und 1891 maßgeblich beeinflußt [2]).

Eine ähnliche Ansicht wie v. Gneist vertreten u. a. Loening [3]), Bornhak [3]), Arndt [4]), Ernst Meier [5]) und auch Anschütz [6]), der indessen auch noch als Vertreter des juristischen Verwaltungsbegriffes zu nennen sein wird.

Auch Hatschek [7]) ist zu den Anhängern v. Gneists zu rechnen. Für ihn ist alle Selbstverwaltung Staatsverwaltung. Der Selbstverwaltungsbegriff stehe außerhalb der Rechtsordnung und sei lediglich ein „sozialer Interessenmechanismus", der durch eine „doppelte Rechtstechnik" [8]), den Staatszwecken diene. Jeder Selbstverwaltungskörper bestehe nämlich aus einem aktiven und einem passiven Verband. Aktiver Verband sei die mit dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft, passiver die Gesamtheit der Korporationsmitglieder, die die eigentlichen Träger der Kommunalrechte und -pflichten seien.

v. Gneist selbst erkennt an [9]), daß die Ehrenbeamten dieselben Rechte und Pflichten haben wie die Staatsbeamten. Dann muß aber, wie Peters [10]) überzeugend ausführt, die Rechtsnatur der von Ehrenbeamten geführten Verwaltung die gleiche sein wie die von besoldeten Berufsbeamten geführte. Und es kann auch keine Rolle spielen, ob die Beamten ernannt oder gewählt sind.

---

1) v. Gneist, Rechtsstaat S. 86.

2) Vgl. KrO. § 131, LVG. §§ 10, 28, 37.

3) Loening (Verwaltungsrecht S. 34 ff.) und Bornhak (Verwaltungsrecht S. 60 und Staatsrecht Bd. II, S. 108) bezeichnen die Selbstverwaltung als ein politisches Prinzip, nicht als eine allgemeine Rechtsnorm.

4) Arndt läßt das Merkmal der ehrenamtlichen Tätigkeit fallen, verlangt statt dessen aber, daß die Organe gewählt sein müssen (Staatsrecht S. 210).

5) Für Meier ist das Hauptmerkmal der Selbstverwaltung „die Bekämpfung selbstsüchtiger Interessenwirtschaft einer Gemeinderatsmajorität" durch die Wahl von Berufs- und Ehrenbeamten (Verwaltungsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie, III. Aufl. S. 1092 ff).

6) Bei Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 386, wird besonderes Gewicht auf das Fehlen der Besoldung bei den im Ehrenamt tätigen Personen gelegt.

7) „Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung", ferner Verwaltungsarchiv IX S. 319 ff.

8) Vgl. Stengel-Fleischmann S. 423 § 4 I.

9) „Kreisordnung" S. 9.

10) Seite 18.

Das Merkmal der ehrenamtlichen Betätigung, das von Gneist zum Kernpunkt seiner Definition gemacht hat, ist demnach für die Bestimmung des Begriffes Selbstverwaltung unwesentlich. Sein Selbstverwaltungsbegriff ist daher als juristische Definition ungeeignet. Das ist heute herrschende Meinung. Er kann nur als politisches Prinzip angesprochen werden, was er nach Laband [1]) ursprünglich überhaupt gewesen ist.

B. Der juristische Begriff.

Die für den juristischen Begriff der Selbstverwaltung gegebenen Definitionen haben fast sämtlich zwei Merkmale gemeinsam.

1. Es handelt sich um Verwaltung, d. h. um eine Tätigkeit, die weder Rechtsprechung noch Rechtsetzung ist [2]).

2. Träger der Selbstverwaltung können nur Körperschaften des öffentlichen Rechts außer Reich und Staat sein [3]) [4]).

Herrscht so hinsichtlich des Subjektes der Selbstverwaltung im großen und ganzen Uebereinstimmung, so scheiden sich bei der Frage des Objektes die Definitionen in zwei große Gruppen.

Die einen erklären, daß Objekt der Selbstverwaltung nur staatliche Aufgaben sein können. Der Staat beschränke sich in seiner Tätigkeit und überlasse einen Teil seiner Aufgaben, sowohl obrigkeitlicher wie rein wirtschaftlicher Art, den Selbstverwaltungskörpern zu eigener verantwortlicher Erledigung.

Sie liegt nach Laband [5]) Selbstverwaltung überall da vor, „wo eine obere Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar mittels eines eigenen, zu ihrer ausschließlichen Disposition stehenden Apparates durchführt, sondern sich darauf beschränkt, die Normen für die Ausübung dieser Hoheitsrechte aufzustellen und ihre Durchführung

---

[1]) Staatsrecht, Bd. I, S. 102 ff., Anm. 4.

[2]) Streitig ist hierbei freilich schon wieder, ob die Autonomie ein Wesensbestandteil der Selbstverwaltung ist. Die herrschende Meinung lehnt dies ab. Autonomie verhält sich zur Selbstverwaltung wie Gesetzgebung zur Verwaltung, ist ihr also wesensfremd, wenngleich beide bei derselben Körperschaft nebeneinander vorkommen können.

[3]) Anderer Ansicht ist Laband, der auch physische Personen als Träger anerkennt. (Staatsrecht, II, Aufl., Bd. I S. 66).

[4]). Eine Ausnahme hiervon scheinen allerdings die Gutsbezirke zu bilden, die Helfritz Kommunalverbände ohne körperschaftliche Willensbildung nennt (Grundriß, S. 88), während Jellinek sie als Selbstverwaltungskörper mit monarchischer Organisation bezeichnet (Staatslehre, S. 643). Entgegen Jellinek wird man aber annehmen müssen, daß es sich hier nicht um Selbstverwaltung, sondern um besonders geartete öffentliche Rechte und Pflichten handelt, deren Subjekt der Gutsvorsteher ist.

[5]) Staatsrecht, Bd. I, S. 103 ff.

zu beaufsichtigen, während die Durchführung selbst ihr untergeordneten, politischen Körpern übertragen oder überlassen ist."

Nach Schoen sind Objekte der Selbstverwaltung lediglich „Staatsgeschäfte, Angelegenheiten, die der Staat besorgen müßte, wenn er sie nicht den Selbstverwaltungskörpern zur selbständigen Erledigung überwiesen hätte" [1]). Der gleichen Ansicht ist Schulze [2]), der erläuternd erklärt, der Staat erfülle nur die Aufgaben selbst, bei denen „eine einheitliche Besorgung, wie das Heerwesen, die auswärtigen Angelegenheiten" notwendig sei. „Alles andere aber, was von den kleineren lokalen Organismen ebenso gut besorgt werden kann, überläßt der Staat den lokalen Verbänden. Dieses Moment der „Selbstbeschränkung der Staatsgewalt bei Ausübung ihrer obrigkeitlichen Rechte" wird von Laband [3]), Gaupp [4]), Schoen [5]) u. a. [6]) sogar als das hauptsächlichste Merkmal für die Unterscheidung der Selbstverwaltungs- von Staatsangelegenheiten betrachtet.

Nach Schoen [7]) hat die Selbstverwaltung eine dezentralisierende Wirkung. Alle Selbstverwaltung sei dezentralisierte Staatsverwaltung, nicht aber sei alle dezentralisierte Staatsverwaltung Selbstverwaltung. Auch Zorn [8]), von Mangolt [9]) und Bornhak [10]) halten die Selbstverwaltung für dezentralisierte Staatsverwaltung. Zwischen Staats- und Selbstverwaltung bestehen nach ihrer Ansicht nicht inhaltliche, sondern nur formale Unterschiede, weil die Verwaltungstätigkeit das eine Mal von staatlichen Organen, das andere Mal von öffentlichen Körperschaften ausgeübt werde. Dabei handele es sich aber stets um „Staatseffekte".

Jellinek [11]) versteht unter Selbstverwaltung die Verwaltung der Verbände, die staatliches Imperium als ein dem Verband zustehendes Recht zur Erfüllung der Verbandszwecke in Uebereinstimmung mit den Gesetzen unter Kontrolle des Staates ausüben.

Für Hatschek, der sich an Jellinek anlehnt, ist die Selbstverwaltung ein „politisches Institut. Die Heranziehung von Kommunalverbänden für Staatszwecke bedeute, daß diese Verbände durch Befriedigung ihrer eigenen Interessen und actu zugleich Staatsinteressen befrie-

---

1) a. a. O., S. 7.
2) a. a. O., Bd. I, S. 437.
3) a. a. O., 4. Aufl., Bd. II, S. 187.
4) a. a. O., § 27.
5) a. a. O., S. 7.
6) vgl. die Zusammenstellung bei Grund, S. 19 ff.
7) a. a. O., S. 9.
8) a. a. O., Bd. I, S. 109, 110.
9) a. a. O., S. 33.
10) Staatsrecht, Bd. II, S. 104, 106.
11) System, S. 291 ff., S. 263 ff.

digen“ [1]). Gareis bestreitet überhaupt, daß die Selbstverwaltungskörper eigene Angelegenheiten verwalten können. Es handele sich stets um fremde Angelegenheiten, um ein Stück Staatsverwaltung [2]).

Im Gegensatz zu den vorstehend genannten Ansichten betont die oben erwähnte andere große Gruppe, daß es sich nicht um die Verwaltung von Staats-, sondern von eigenen Angelegenheiten der Selbstverwaltungskörper handele.

Diese Auffassung vertritt unter den Aelteren vor allem von Gierke [3]). Unter Verschmelzung von genossenschaftlichen Theorien mit der Lehre vom pouvoir municipal, der im belgischen Staat neben Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung eingesetzten vierten Gewalt [4]), betrachtet er die Gemeinde als eine Genossenschaft, die durch die Vereinigung mehrerer Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles entstanden sei. Sie sei ausgestattet mit ureigenen Rechten, die dem Bereiche des Staates entzogen seien. Die Gemeinde leite als „originäre Persönlichkeit“ ihre Selbstverwaltungsrechte aus sich selbst ab. Die staatliche Gesetzgebung habe lediglich für ihre Weiterentwicklung „den Boden zu bereiten, die hemmenden Schranken zu entfernen und ihr ihre Stelle anzuweisen innerhalb der höheren Organismen“ [5]).

Ein Anhänger Gierkes ist Preuß. Auch er betrachtet die Gemeinde als „Organismus“ mit eigener Verfassung, eigenem objektiven Recht und selbständigem Gemeinwillen und einer daraus sich ergebenden originären Herrschaftsgewalt gegen seine Gliedpersonen. In Fortentwicklung der Gierkeschen Theorie findet Preuß aber auch eine „organische Verbindung zwischen Staat und Gemeinde“. Die Gemeinde sei unmittelbarer Träger staatsrechtlicher Funktionen und insofern dem staatlichen Organismus als Organ eingegliedert. In ihrer ersten Eigenschaft sei die Gemeinde Selbstverwaltungskörper mit unmittelbarem, vom Staat unabhängigem Selbstbestimmungsrecht, in der zweiten übe sie mittelbar staatliche Funktionen aus. Nach Preuß ist Selbstverwaltung

---

[1]) Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, S. 95. — In ähnlichem Sinne äußert sich Haenel, a. a. O., Bd. 1, S. 135 ff.

[2]) a. a. O., S. 87.

[3]) Genossenschaftsrecht, Bd. 1, S. 744 ff.

[4]) Nach Art. 31 und 108 der Verfassung für den belgischen Staat von 1830 stellen die belgischen Gemeinden ein pouvoir municipal et communal dar. Ihr Verhältnis zum Staat wird dadurch aus dem bisher privatrechtlichen in ein öffentlich-rechtliches umgewandelt. Die Gemeinden erhalten das Recht, ihre Angelegenheiten (les interêts exclusivement communaux ou provinciaux) selbständig zu regeln.

[5]) Eine ähnliche Ansicht, wenn auch mit starken Einschränkungen, vertritt Gluth (a. a. O., S. 119 f.). Blodig schließt aus dem Worte Selbstverwaltung, daß es sich um eigene, nicht um Staatsangelegenheiten handele (Selbstverwaltung, S. 3 ff., S. 14).

„die organisatorische Rechtsform für die Mitwirkung von Organen, die von den obersten Regierungsorganen unabhängig sind, bei der Verwaltung“ [1]).

Den Gegensatz zwischen eigenen und staatlichen Aufgaben untersucht besonders eingehend Rosin. Nach ihm ist eigenes Recht nicht nur das ursprüngliche, dem Selbstverwaltungskörper von Natur aus zustehende Recht, sondern auch das vom Staat ihm übertragene, weil „eigenes Recht für eine Person jedes Recht ist, dessen Subjekt sie ist“ [2]). Rosin kommt dabei zu folgenden Ergebnissen:

Im eigenen Wirkungskreise verwirklicht die Gemeinde ihre eigenen Lebenszwecke durch ihre eigenen Mittel. Bei dieser „körperschaftlichen Selbstverwaltung“ ist ein nicht souveränes Gemeinwesen durch das souveräne als verwaltende Rechtspersönlichkeit anerkannt“ [3]). Im übertragenen Wirkungskreise ist der Gemeindebezirk juristisch staatlicher Verwaltungsbezirk, in dem die Gemeinde als solche mit ihrer genossenschaftlichen Organisation die staatlichen Geschäfte unter Verwendung der staatlichen Machtmittel in Vertretung des Staates besorgt“ [4]). Hier handele es sich um „bürgerliche Selbstverwaltung des Staates“.

Auch Helfritz [5]) stellt fest, daß die Selbstverwaltung sich auf die Erledigung von eigenen Angelegenheiten bezieht und betont zugleich das subjektive Recht der Selbstverwaltungskörper auf Selbstverwaltung. Er bezeichnet als Selbstverwaltung „das Recht korporativer Verbände auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten“.

Ebenso treten Neuwiem [6]), Bühler [7]), von Blume [8]) und Fleiner [9]) für ein Recht auf Verwaltung eigener Angelegenheiten ein.

Zu den Anhängern Rosins ist noch Meyer-Anschütz zu rechnen. Er definiert: Selbstverwaltung ist „Verwaltung, ausgeübt durch juristische Personen, welche obwohl dem Staat untergeordnet und eingegliedert, doch ihm gegenüber selbständig sind“ [10]).

Die Form der Verwaltung ist für Peters ein ausschlaggebendes Begriffsmerkmal. Er versteht unter Selbstverwaltung „eine sich im Rahmen der Reichs- und Staatsgesetze abspielende Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts — außer von Reich und Staat — kraft deren diese Verbände Aufgaben, welche weder solche der

---

1) Amtsrecht, S. 123 ff.
2) a. a. O., S. 277 ff.
3) Souveränität, IV, § 23.
4) a. a. O., IV, § 29.
5) Grundriß, S. 5 ff., Kommunalrecht, S. 10.
6) Zweckverbände, S. 5.
7) a. a. O., S. 253.
8) Selbstverwaltung, S. 12 f.
9) Institutionen, S. 96 ff.
10) Lehrbuch S. 386.

Rechtsprechung noch der Rechtsetzung sind, unter eigener Verantwortung erfüllen" [1].[2]).

Die zuerst erwähnte Auffassung von der staatlichen Natur der Selbstverwaltungsangelegenheiten ist abzulehnen. Sie vermengt, wie Helfritz [3]) zutreffend ausführt, Fragen des positiven Rechts mit solchen der Rechtspolitik, wenn sie eigene Hoheitsrechte der Gemeinden (— das gilt für alle Selbstverwaltungskörper —) mit der Einheit des Staates und seiner Omnipotenz für unvereinbar hält und den Gemeinden nur Rechte zubilligt, die prinzipiell in die Herrschaftssphäre des Staates gehören.

Wenn der Staat Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit schafft, muß er ihnen auch die rechtliche Möglichkeit zu eigener Willensbildung und zur Ausführung der gefaßten Beschlüsse geben. Er muß ihnen also eigene Organe, eigene Finanzverwaltung und eine Betätigung im Interesse der Schaffung und Erhaltung ihrer Organisation zugestehen. Für die Beurteilung der Frage, ob es sich hier bei um eigene Rechte handelt oder um staatliche, kommt es, wie Peters [4]) richtig ausführt, ganz darauf an, unter welchem Gesichtswinkel man diesen Streitgegenstand betrachtet: „Vom Standpunkt des Rechtssubjektes sind diese Rechte eigene Rechte der Körperschaft als solcher; vom Standpunkt des Staates sind sie mittelbar — nämlich durch Schaffung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft — von ihm abgeleitete; vom Standpunkt des außenstehenden Beobachters, den nicht die Entwicklung, sondern nur ihr Ergebnis interessiert, sind es eigene Rechte des Selbstverwaltungskörpers, die ebenso wie die Existenz des Verbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtlich von der Duldung des Staates abhängig sind".

Der Staat hat die öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erfüllung bestimmter Zwecke geschaffen, um sich auf dem ihnen zugewiesenen Aufgabengebiet nicht selbst betätigen zu müssen. Wenn diese Körperschaften ihren Pflichten nicht nachkämen, müßte der Staat für eine anderweitige Erledigung sorgen. Trotzdem kann man aber nicht behaupten, daß es sich am staatliche Angelegenheiten handelt. Diese Angelegenheiten sind vielmehr den Selbstverwaltungskörpern durch positives Recht zur unmittelbaren Erledigung im eigenen Namen zugewiesen worden, so daß man sie also als eigene, wenn auch in staatlichem Interesse besorgte bezeichnen muß.

---

[1]) Grenzen, S. 36.

[2]) Im gleichen Sinne definieren Russell (a. a. O., S. 118), Grund (a. a. O., S. 28) und Schildheuer (a. a. O., S. 52), Herrnritt sieht den Gegensatz von Staats- und Selbstverwaltung nicht in der Verschiedenheit der Aufgaben, sondern der Organisation und der Einrichtung (Verwaltungsrecht, S. 187).

[3]) Grundriß, S. 9.

[4]) Grenzen, S. 31.

Peters[1]) teilt aus solchen Erwägungen heraus zutreffend die Gegenstände der Selbstverwaltung in solche ein, die für die Existenzerhaltung der juristischen Person notwendig und daher jeder Körperschaft eigen sind, und in solche, die gerade zur Erfüllung der jenen Körperschaften eigentümlichen, besonderen Zwecke den Selbstverwaltungskörpern zur Führung im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung vom Staat überlassen sind.

Da die zuerst genannten Aufgaben nicht nur von den Selbstverwaltungskörpern, sondern von allen Körperschaften des öffentlichen Rechts, also auch von Reich und Staat notwendigerweise erfüllt werden müssen, sind sie keine Eigentümlichkeit der Selbstverwaltung. Andererseits kann der Staat aber den an zweiter Stelle genannten Aufgabenkreis, da dieser ja auf positivem Recht beruht, beliebig verändern, neue Aufgaben hinzufügen, bisherige in eigene, unmittelbare Bearbeitung übernehmen. Das Objekt der Selbstverwaltung ist daher für eine Begriffsbestimmung nicht geeignet.

Anders liegt dies mit der schon erwähnten Tatsache, daß gewisse Aufgaben den Selbstverwaltungskörpern zur unmittelbaren Erledigung zugewiesen sind, d. h. zur Bearbeitung auf eigene, alleinige Verantwortung so, daß ein Anweisungsrecht des Staates fehlt. Anweisungsrecht und Selbstverwaltung sind Widersprüche. Hat der Staat das Recht, Anweisungen zu erteilen, d. h. zu verlangen, daß eine bestimmte Angelegenheit nach seinen Wünschen erledigt wird, dann kann der Angewiesene für die Ausführung des Befehls nicht verantwortlich gemacht werden, weil er ja nicht „selbst verwaltet" hat.

Man wird also die Verwaltung unter eigener Verantwortung als ein Wesensmerkmal der Selbstverwaltung ansehen müssen. Diese Auffassung hat sich auch in der neueren Ländergesetzgebung durchgesetzt. So bezeichnet die braunschweigische Städteordnung vom 15. November 1924 in § 2 als Angelegenheiten der Selbstverwaltung solche, die die Städte als öffentlich-rechtliche Körperschaften unter eigener Verantwortung verwalten als ihnen gesetzlich obliegende oder freiwillig übernommene Aufgaben. Dabei sind die Städte nach § 111 grundsätzlich keiner Anweisung unterworfen.

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1. August 1923 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juni 1923 teilt die Angelegenheiten der Gemeinden in eigene und übertragene Geschäfte. Eigene Geschäfte sind die den Gemeinden gesetzlich obliegenden oder innerhalb der gesetzlichen Grenzen freiwillig übernommenen Angelegenheiten. Uebertragene Angelegenheiten sind den Gemeinden auf

---

[1]) Grenzen, S. 32.

Grund von Gesetzen übertragene und von ihnen nach den Anweisungen der zuständigen Behörden zu verwalten (§ 4 Abs. 1 und 4) [1].

Der von der preußischen Regierung im Jahre 1922 dem Landtag vorgelegte, jedoch nicht verabschiedete Entwurf einer Städteordnung [2]) bestimmte in § 68 die Selbstverwaltungsangelegenheiten als „diejenigen dem Gesamtwohl dienenden Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die den Städten zur Verwaltung unter eigner Verantwortung übertragen oder, ohne gesetzlich einer anderen Stelle vorbehaltlich zu sein, von ihnen freiwillig übernommen worden sind". In der Beratung wies der Vertreter der Regierung auf den besonders wesentlichen Gedanken hin, daß die Eigenart der Selbstverwaltung außer in dem Subjekt nicht in dem Objekt, in der Natur der Aufgaben, zu erblicken sei, sondern in der Rechtsform, in der diese Aufgaben erledigt werden [3]).

Auch in dem Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung ist in § 3 Abs. 2 bestimmt, daß das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbänden die Befugnis umfaßt, die Selbstverwaltungsangelegenheiten unter eigener Verantwortung, frei von Anweisungen der Aufsichtsbehörde gemäß den Erfordernissen des öffentlichen Wohls zu führen.

Zusammenfassend ist demnach Folgendes zu sagen:

1. Selbstverwaltung ist ein Unterbegriff von Verwaltung. Verwaltung ist die gesamte Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben mit Ausnahme von Rechtsetzung und Rechtsprechung im Rahmen der Reichs- und Landesgesetze.

2. Die von Reich und Land ausgeübte Verwaltung ist niemals Selbstverwaltung.

3. Die Verwaltung muß unter eigener Verantwortung erfolgen.

---

[1]) Die Bezeichnung „übertragene Angelegenheiten" ist allerdings irreführend. Es war früher üblich, die Selbstverwaltungsangelegenheiten in eigene und übertragene zu trennen. Als eigene Angelegenheiten wurden die aus dem engen, örtlichen Zusammenleben in den Gemeinden sich ergebenden bezeichnet, als übertragene die eigentlich dem Staat zustehenden und von ihm willkürlich an die Selbstverwaltungskörper abgegebenen Aufgaben. Da eine solche Unterscheidung sich aber häufig — bei den Kommunalverbänden höherer Ordnung fast immer — als unmöglich erwies, ließ man diese Einteilung schließlich fallen.

Was die sächsische Gemeindeordnung als „übertragene Angelegenheiten" bezeichnet, wird jetzt in Gesetzgebung, Wissenschaft und Praxis allgemein „Auftragsangelegenheiten" genannt (vgl. Helfritz, Kommunalrecht S. 11). Man versteht unter Auftragsangelegenheiten also solche Angelegenheiten, die von den Organen der Selbstverwaltungskörper nicht nach eigenem Ermessen und unter eigener Verantwortung, sondern nach staatlicher Anweisung und unter Verantwortung des Staates erledigt werden.

[2]) Drucks. Preuß. Landtag, 1. Wahlper., 1. Tag 1921/24 Nr. 8320 B.

[3]) Drucks. Preuß. Landtag, 1. Wahlper., 1. Tag 1921/24 Nr. 8320 A, S. 185.

Der Begriff der Selbstverwaltung ist demnach, wie folgt, zu bestimmen:

„Selbstverwaltung ist die Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Ausnahme von Reich und Land zur Erfüllung ihrer nicht auf den Gebieten der Rechtssetzung und Rechtsprechung liegenden Aufgaben unter eigener Verantwortung im Rahmen der Reichs- und Landesgesetze."

C. Die Staatsaufsicht.

Die Grenzen der Selbstverwaltung bilden die Reichs- und Staatsgesetze. Daraus und aus der oben erwähnten Tatsache, daß die Selbstverwaltung im Interesse des Staates geschieht, folgt das Recht des Staates, die Selbstverwaltungskörper zu überwachen, sie zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten und zu verhüten, daß sie in ihrer Betätigung in Widerspruch mit der übrigen öffentlichen Verwaltung geraten.

Dieses Aufsichtsrecht des Staates ist nur in einigen Fällen genauer bestimmt worden. So sagt § 115 der Provinzialordnungen [1] [2]: „Die Aufsichtsbehörden haben mit den ihnen in diesem Gesetz zugewiesenen Mitteln darüber zu wachen, daß die Verwaltung den Bestimmungen der Gesetze gemäß geführt und in geordnetem Gange erhalten werde." Für die meisten Selbstverwaltungskörper fehlt aber die Beschränkung des Staates bei seiner Aufsicht auf bestimmt aufgezählte Maßnahmen. Das Oberverwaltungsgericht hat für die Kommunalverwaltungen diese Lücke zu schließen versucht, indem es den Aufsichtsbehörden Recht und Pflicht zuerkennt, „dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleiben und angezeigte Störungen beseitigt werden", wie § 139 Abschn. b der revidierten Städteordnung von 1831 bestimmte. Nach Ansicht des OVG. wird in Theorie und Praxis allgemein anerkannt, daß das Aufsichtsrecht die Befugnisse in sich schließt, die der § 139 der revidierten Städteordnung als Ausflüsse des staatlichen Oberaufsichtsrechtes bezeichnet [3]).

Diese Auffassung trifft freilich nicht zu. Die Theorie erkennt durchaus nicht allgemein an, daß für das Recht der Staatsaufsicht Bestimmungen richtunggebend sein sollen, die weder in der Stein'schen Städteordnung, noch in der von 1853 enthalten sind, sondern nur als Ergebnis der reaktionären, gegen Steins Werk gerichteten polizeistaat-

[1]) § 88 der hess.-nass. Prov.O.
[2]) Ebenso § 177 a KrOöPr., § 106 hess.-nass. KrO., § 93 westf. und rhein. KrO., § 141 schlesw.-holst. KrO.; ähnl. § 114 LGO. Rheinprov.
[3]) OVG. Bd. 25, S. 49; Bd. 27, S. 82; Bd. 28, S. 95; Bd. 35, S. 118; Bd. 54, S. 471; Bd. 58, S. 76.

lichen Strömung in die revidierte Städteordnung von 1831 eingeführt worden waren. So führt Rosin treffend aus: „Den Behörden wird durch eine solche Generalklausel eine polizeiliche Machtfülle gegeben, denn innerhalb des Umfangs dieser Klausel, d. h. soweit die durch sie gegebene positive Grundlage reicht, gilt dann allerdings der Satz, daß die Behörden gebieten und verbieten können, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen spezieller Art entgegenstehen. Den Aufsichtsbehörden aber zuviel freies Ermessen einräumen zu wollen, würde dann bald mehr zur Leitung der kommunalen Geschäfte führen und nicht bei der Beaufsichtigung bleiben." [1]). Auch Buehler [2]) und Stier-Somlo [3]) warnen davor, der Staatsaufsicht einen zu weiten Spielraum zu lassen. Ein Eingriff der Aufsichtsbehörden in die Selbstverwaltung solle daher nur erfolgen, wenn ein besonderer Rechtstitel vorhanden ist [4]), oder, wie Hatschek es ausdrückt, die staatliche Aufsichtsbehörde dürfe nicht ohne besondere ausdrückliche Ermächtigung des Gesetzgebers ihren Willen an Stelle des beaufsichtigten Korporationswillens setzen [5]). Die Staatsaufsicht habe auch „nur die Rechtmäßigkeit der durch Selbstverwaltungskörper geübten Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, nicht ihre Zweckmäßigkeit" [6]), es sei denn, daß ein Spezialtitel sie zur Prüfung der Zweckmäßigkeit ermächtigt.

Dieselben Gedankengänge finden sich auch in der neueren Gesetzgebung. § 98 des preußischen Entwurfs für eine Städteordnung bezeichnete in der Regierungsvorlage als Aufgabe der Staatsaufsicht, „für einen geordneten Gang der Verwaltung" zu sorgen. Der Berichterstatter wies aber darauf hin, daß dieser Satz einer der unklarsten des ganzen Städterechts sei und nur in die Städteordnung von 1831 Eingang gefunden habe. Man müsse eine Vorschrift beseitigen, die geeignet sei, die ganze Selbstverwaltung aufzuheben. Auch der Städtetag glaubte, daß man mit dieser Bestimmung die ganze Selbstverwaltung aus den Angeln heben könne [7]). Der Ausschuß beschloß daraufhin, daß die Aufsichtsbefugnisse nur ausgeübt werden dürfen, wenn das bestehende Recht verletzt ist (§ 98) oder die Stadt die ordnungsmäßige

---

1) Rosin, Polizeiverwaltungsrecht in Preußen, Breslau 1882, S. 14 ff.

2) a. a. O., S. 86.

3) Festgabe für Laband II, S. 504 ff.

4) Schoen, Dtsch. Verw.-Recht bei v. Holtzendorff 7. Aufl., S. 256; Mangolt, S. 77, Pr. Amtsrecht S. 112.

5) Lehrbuch, S. 77 und S. 321.

6) Hatschek, Lehrbuch, S. 66.

7) Bericht des 22. Ausschusses, Drucks. d. Pr. Ldtg., 1. Wahlp., 1. Tag 1921/24. Nr. 8320 A, S. 238/84.

Verwaltung der ihr auf Grund öffentlichen Rechts obliegenden Angelegenheiten unterläßt oder verweigert (§ 99)[1]).

In dem erwähnten Sinne bestimmt auch § 82 des Entwurfs eines Selbstverwaltungsgesetzes: „Die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände in Selbstverwaltungsangelegenheiten steht dem Staat zu. Die Aufsicht beschränkt sich, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, auf die in diesem Gesetz und im LVG. enthaltenen Befugnisse."

Mit der herrschenden Meinung in Widerspruch und in Uebereinstimmung mit dem OVG. stehen Triepel und Peters. Triepel folgert aus dem Recht des Staates, die Aufsicht über die Selbstverwaltungskörper auszuüben, daß ihm mit dieser Befugnis auch alle die Mittel verliehen sein müßten, die im Rahmen des Notwendigen und Nützlichen zur Ausübung der Aufsicht geeignet seien[2]). Peters ist der Ansicht, daß die Aufsichtsbehörden auf allen Gebieten, auf denen die Erreichung bestimmter Ziele gesetzlich vorgeschrieben ist, alle zur Erfüllung ihrer Zwecke nötigen Handlungen in den Schranken der Gesetze vornehmen dürfen, daß sie aber außerhalb dieser Aufgaben nur insoweit in die Rechtssphäre der Selbstverwaltung eingreifen dürfen, als es die Gesetze ausdrücklich im Einzelfalle gestatten[3]).

Nach dieser Auffassung, die die Praxis der Staatsaufsicht beherrscht, können die Aufsichtsbehörden also, wenn im Gesetz nichts anderes bestimmt ist, im erstgenannten Falle auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung alles tun, was zur Erhaltung des geordneten Ganges der Verwaltung nötig ist. Ihre Befugnisse reichen denn auch von der einfachen Raterteilung über Revisionen, Genehmigung und Aufhebung von Beschlüssen bis zu Disziplinar- und Zwangsmaßnahmen und oft gar bis zur Auflösung der Organe und des ganzen Selbstverwaltungskörpers.

Bei einer so großen Machtfülle ist die Gefahr von Uebergriffen natürlich groß. Die Selbstverwaltungskörper können sich gegen sie wehren, da sie ein subjektives Recht auf Selbstverwaltung haben, das sich als Reflex aus ihrer Tätigkeit im Rahmen von Gesetzen ergibt. Der Gesetzgeber hat ihnen denn auch verschiedene Rechtsmittel — zumeist die Anrufung einer höheren Aufsichtsinstanz und oft auch der Verwaltungsgerichte — gegeben.

---

[1]) In der Fassung der Beschlüsse des Ausschusses in erster Lesung. Drucks. d. Pr. Ldtg., 1. Wahlp., 1. Tag 1921/24, Nr. 8320 A.
[2]) a. a. O. S. 625.
[3]) S. 225.

II.

Der Begriff der Wohlfahrtspflege.

Auch für den Begriff „Wohlfahrtspflege" hat die Literatur keine allseitig anerkannte Definition finden können.

Die weiteste Verbreitung hatte in der Vorkriegszeit die von Stammler [1]) erlangt: „Wohlfahrtspflege ist eine freie Tätigkeit zu einer sozialen Besserung, die durch besondere Rechtswirkungen gerade nicht erreicht werden kann. Ihr Feld reicht soweit, als der Staat nicht durch seine Gesetzgebung einzelne Fürsorgegebiete in allgemein gültiger Weise geregelt hat." Auf ihm fußt auch der häufig zitierte von Erdberg [2]): Wohlfahrtseinrichtungen sind Einrichtungen, welche beruhen auf freiwilliger Tätigkeit der Gesellschaft, welche geschaffen werden zur Linderung oder Beseitigung solcher aus der wirtschaftlichen Entwicklung notwendig hervorgehenden sozialen Schäden, die auf dem Wege rechtlicher Zwangsnormen noch nicht oder überhaupt nicht gemildert oder beseitigt werden können." Eine ähnliche Meinung vertreten u. a. Frank [3]), Albrecht [4]), Felisch [5]), Weber [6]) und Baumann [7]). Auch Faßbender [8]) bewegt sich mit seiner ausführlichen Begriffsbestimmung in dieser Richtung: „Man pflegt in Deutschland heute unter Wohlfahrtspflege zu verstehen die Gesamtheit der auf Freiwilligkeit beruhenden und teils in wohlwollender Fürsorgetätigkeit, teils in gegenseitiger Hilfeleistung bestehenden planmäßig geordneten und dauernden Maßnahmen, welche teils in heilender, teils vorbeugender Weise eine Beseitigung der aus der herrschenden Gesellschaftsordnung bzgl. Beschaffung der nötigen Lebensbedürfnisse, Pflege der Sittlichkeit, Erhaltung der Gesundheit, Förderung des Geistes und des Gemütslebens, sowie der Geltendmachung von Persönlichkeits- und Standesrechten sich ergebenden Mißstände erstreben, soweit die letzteren auf dem Wege rechtlicher Zwangsnormen noch nicht beseitigt sind oder überhaupt eine Beseitigung nicht zulassen. Die Maßnahmen erstrecken sich auf Unterweisung und Belehrung des Verstandes, sowie Erziehung und Gewöhnung des Willens, geben Anleitung zur Benutzung der schon bestehenden und erstreben die Schaffung neuer, planmäßig geordneter und dauernder Veranstaltungen zur Verwirklichung der Wohlfahrt der Erwerbsfähigen, nach Sitte, Gewohnheit,

---

1) Stammler, Gedanken und Ziele der Wohlfahrtspflege.
2) Die Wohlfahrtspflege, S. 62.
3) Wohlfahrtspflege im Volksstaat, S. 8.
4) Handbuch der sozialen Wohlfahrtspflege in Deutschland, S. 1.
5) Neuordnung der Menschenliebe, S. 15.
6) Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege, S. 77.
7) Wohlfahrtspflege in Altona 1918—1924, S. 9.
8) Staatslexikon der Görresgesellschaft.

Vermögensverhältnissen und Lebensformen der den unteren und mittleren Schichten angehörenden Volkskreise."

Alle diese Begriffsbestimmungen legen Wert darauf, daß die wohlfahrtspflegerische Tätigkeit eine freiwillige sein müsse. Sobald das eine oder andere Arbeitsgebiet eine gesetzliche Grundlage erhält, scheidet es aus dem Aufgabenkreis der Wohlfahrtspflege aus. Nur soweit Staat und Gemeinden eine Hilfstätigkeit ausüben, zu der sie gesetzlich nicht verpflichtet sind, betreiben sie Wohlfahrtspflege.

Schon die verschiedenartige Beurteilung ein und derselben Tätigkeit zur Beseitigung sozialer Mißstände, je nachdem sie freie Arbeit von Einzelpersonen oder Vereinen ist oder ob sie auf Grund inzwischen erlassener Gesetze nunmehr zwangsweise von Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgeübt wird, beweist, daß alle diese Definitionen, wenn nicht falsch, so doch zum mindesten veraltet sind. Der Sprachgebrauch rechnet jetzt auch Arbeitsgebiete zur Wohlfahrtspflege, die in der Nachkriegszeit vom Staat der öffentlichen Hand übertragen wurden, weil Privatpersonen und Wohltätigkeitsvereine, die obendrein auch noch durch die Geldentwertung finanziell zumeist stark geschwächt worden waren, den Massennotständen nicht mehr gewachsen waren.

Diesem Umstande wird die von Memelsdorff [1]) gegebene Begriffsbestimmung gerecht, der in Ablehnung der oben erwähnten Definitionen sagt: „Die Wohlfahrtspflege umfaßt die planmäßig betriebenen Maßnahmen, die den Schutz und die Fürsorge der Hilfsbedürftigen auf wirtschaftlichem, erzieherischem und gesundheitlichem Gebiete zum Ziele haben, ohne daß sie auf einer Arbeitsleistung der Hilfsbedürftigen beruhen." Die Wohlfahrtspflege kann, wie er weiter sagt, auf gesetzlicher Verpflichtung (z. B. Armenpflege, Kleinrentnerfürsorge, Pflegekinderschutz) beruhen oder freiwillig geleistet werden (Städtische Darlehenskassen, Trinkerfürsorge, Geschlechtskrankenfürsorge) [2]), sie kann Fremdhilfe oder Selbsthilfe (z. B. in Form von Selbsthilfeorganisationen) sein, sie kann sich mit ganzen Gruppen Hilfsbedürftiger oder mit dem einzelnen beschäftigen, sie kann eine öffentliche Körperschaft (Reich, Land, Gemeindeverband, Gemeinde), oder einen privaten Verein, bzw. eine Privatperson zum Träger haben (öffentlich-rechtliche Wohlfahrtspflege).

Einige andere Begriffsbestimmungen sehen in der freiwilligen Betätigung gleichfalls kein wesentliches Begriffsmerkmal. Sie sind aber so weit und allgemein gefaßt, daß sie zu einer genügend scharfen Kennzeichnung des Begriffes und zu seiner Unterscheidung von verwandten Rechtsbegriffen ungeeignet sind.

[1]) Der Aufbau des Wohlfahrtsamtes in einer größeren Stadt, S. 24.

[2]) Inzwischen durch das Reichsgesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 18. 2. 1927 auch Pflichtaufgabe geworden.

So versteht Siddy Wronsky[1]) unter Wohlfahrtspflege „die Einwirkungen auf die Lebensverhältnisse der Völker mit dem Ziele ihrer Erhaltung und Fortentwicklung.“

Alice Salomon[2]) bezeichnet als Wohlfahrtspflege „alle Bestrebungen von Staat und Gesellschaft, die sich zum Ziele setzen, eine den jeweiligen Kulturideen entsprechende Volkslebenshaltung herbeizuführen oder zu bewahren. Es handelt sich dabei um jede Tätigkeit, die eine Förderung der kulturell weniger entwickelten oder gefährdeten Schichten in gesundheitlicher, geistig-sittlicher und wirtschaftlicher Beziehung bezweckt.“ A. Salomon rechnet also Sozialpolitik und Sozialversicherung offenbar mit zur Wohlfahrtspflege.

Aehnlich wie die eben Erwähnte sieht Klumker[3]) in der Wohlfahrtspflege den „jeweiligen, dem Stand der Kultur und Weltanschauung entsprechenden Ausdruck und die unmittelbarste Wirkung des menschlichen Gemeinschaftsgefühles, die ausgeht von der ältesten und einfachsten Form gegenseitiger Hilfe, nämlich der Armenpflege, und sich zu ihren weiteren Gestaltungen bis zum staatlichen Eingreifen hinaufentwickelt“.

Maria Baum[4]) nimmt im Gegensatz zu Alice Salomon Sozialversicherung und Sozialversorgung aus dem Begriff der Wohlfahrtspflege heraus. Sie bezeichnet diese als „die individualisierende, fürsorgerische Behandlung der einzelnen Familie, des einzelnen Kindes, des einzelnen Tuberkulösen usw. auf allen Gebieten der Förderung der Volkswohlfahrt“. Auch diese Definition hat keinen wissenschaftlichen Wert. Sie erklärt die Wohlfahrtspflege als Betätigung auf den Gebieten der Volkswohlfahrt und bewegt sich damit im Kreise.

Im Gegensatz zu den erwähnten Begriffsbestimmungen kommt Behrend[5]) bei seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß von dem Begriff der Wohlfahrtspflege im engeren Sinne — abgesehen von Versorgung und Versicherung — auszuscheiden haben

1. alle gemeinnützigen, d. h. dem Wohle der Allgemeinheit, nicht bloß dem bedürftiger Personen dienenden Maßnahmen;

2. alle dem Unterricht, der Belehrung und der Erbauung dienenden Gebiete (Volksbildungsschulen, Gottesdienst, Kirche usw.);

3. alle rein polizeilichen Maßnahmen (Bekämpfung der Bettelei);

4. alle der allgemeinen Gesundheitsförderung dienenden Einrichtungen (Kanalisation, Siedlung);

---

1) Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, 1. Aufl. 1924, S. 443.

2) a. a. O., S. 1.

3) a. a. O., S. 28.

4) Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Leipzig 1916.

5) Behrend, Ernst, Zum Begriff der Wohlfahrtspflege in ZfH., 36. Jhrg., Nr. 13.

5. alle den Vergnügen und der Erholung dienenden Tätigkeiten;

6. alle wirtschaftlichen Maßnahmen, zu denen auch die des Wirtschaftskampfes gehören;

7. alle Aufgaben der Sozialpolitik, d. h. Schutzmaßnahmen der arbeitenden Menschen gegen aus der Arbeit erwachsende Schäden, die auf Grund früher geleisteter Arbeit zu gewähren sind.

Behrend faßt seine Untersuchung in der folgenden Begriffsbestimmung zusammen: Wohlfahrtspflege ist „die Sorge für notleidende und gefährdete Menschen, soweit sie auf wirtschaftlichem, erzieherischem und gesundheitlichem Gebiet hilfsbedürftig sind und soweit sie nicht als arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen auf Grund geleisteter Arbeit wieder in den Arbeitsprozeß eingereiht zu werden einen Anspruch haben“.

Unklar ist bei dieser Begriffsbestimmung der Anspruch auf Wiedereinreihung in den Arbeitsprozeß auf Grund geleisteter Arbeit. Da es sich um keinen Anspruch im rechtlichen Sinne, sondern nur um einen moralischen Anspruch handeln kann, ist die Definition als juristische nicht geeignet. Sie wird aber auch den tatsächlichen Verhältnissen und dem Sprachgebrauch nicht gerecht, wenn sie die Betreuung einiger Millionen arbeitsfähiger und arbeitswilliger Menschen durch die kommunalen Wohlfahrtsämter nicht zur Wohlfahrtspflege rechnet.

Wie in der Literatur erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber herrschen, was unter Wohlfahrtspflege zu verstehen sei, so weichen auch die in verschiedenen Gesetzen gegebenen Legaldefinitionen stark von einander ab. Andere Gesetze wiederum sprechen von Wohlfahrtspflege, überlassen es aber der Auslegung, diesen Begriff zu bestimmen.

In der Vorkriegszeit hatte die Bayerische Regierung in den Vorbemerkungen zum Bayerischen Armengesetz den Begriff Wohlfahrtspflege als Gegensatz zur öffentlichen Armenpflege amtlich erläutert als den „Inbegriff der Maßnahmen, die ohne Beziehung auf den Einzelfall und ohne Abstellung auf eine schon vorhandene oder erst zu erwartende Hilfsbedürftigkeit allgemeine Vorsorge treffen für eine bestimmte Anzahl noch unbekannter Fälle mit der Absicht, die Lebensverhältnisse bestimmter Volksklassen, nicht sowohl aus Gründen der Armenpflege, als vielmehr aus anderweitigen Gründen des öffentlichen Wohles zu bessern.“

Da die Armenpflege jetzt allgemein als Teilgebiet der Wohlfahrtspflege, nicht aber als ein Gegensatz zu ihr angesehen wird, erweist diese Begriffsbestimmung sich als überholt.

§ 1 des Sächsischen Wohlfahrtspflegegesetzes vom 28. März 1925 (GBl. 55) erklärt, daß als Wohlfahrtspflege im Sinne dieses Gesetzes die Förderung des Volkswohles in gesundheitlicher, wirtschaftlicher,

sittlicher und erzieherischer Hinsicht gilt. Auch diese Definition bringt keine Klärung. Sie ist so allgemein gehalten, daß sie als Begriffsbestimmung nicht gelten kann.

Die Reichsverfassung vom 9. November 1919 erwähnt das Wort Wohlfahrtspflege in Art. 9. Danach „hat das Reich die Gesetzgebung über die Wohlfahrtspflege, soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist". Die Verfassung schweigt aber darüber, was sie unter Wohlfahrtspflege versteht. Sie führt allerdings in Art. 7 unter den Gebieten, über die das Reich die Gesetzgebung hat, auch ohne daß ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, auf

> das Armenwesen und die Wandererfürsorge, die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge, das Gesundheitswesen, das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten, die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen.

Die Aufzählung dieser Gebiete läßt indes nicht den Schluß zu, daß zur Wohlfahrtspflege i. S. des Art. 9 nur solche Aufgaben gerechnet werden, die in Art. 7 nicht aufgeführt sind. Zutreffend wird man vielmehr annehmen müssen, daß das Reich sich grundsätzlich auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege mit der Bedürfnisgesetzgebung begnügen will, daß es aber einige — die in Art. 7 erwähnten — Zweige für so wichtig ansieht, daß es sich die gesamte Gesetzgebung vorbehält.

Die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 erwähnt lediglich einmal im § 5 den Ausdruck Wohlfahrtspflege, ohne ihn freilich zu erläutern. Da sie aber von Verbänden oder Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege spricht, wird man hieraus entnehmen müssen, daß sie als Gegensatz zur freien die öffentliche Wohlfahrtspflege kennt.

Mehrfach erwähnt ist das Wort Wohlfahrtspflege im Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922. § 2, Abs. 2 enthält insofern eine gewisse Begriffsbestimmung, als aus ihm hervorgeht, daß die Jugendwohlfahrt sich aus den beiden großen Teilgebieten der Jugendpflege und der Jugendfürsorge zusammensetzt. Da aber diese beiden Begriffe nicht weniger umstritten sind, ist für die Definition der Wohlfahrtspflege damit wenig gewonnen.

Eine Aenderung dieses Zustandes hat endlich die dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4. Dezember 1926 gebracht. Sie sagt in § 2:

Wohlfahrtspflege ist die planmäßige, zum Wohl der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen ausgeübte Sorge für notleidende und

gefährdete Mitmenschen. Die Sorge kann sich auf das gesundheitliche, sittliche oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken.

Die Ausübung der Sorge zum Wohle der Allgemeinheit wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß sich die Sorge nur auf Personen erstreckt, die örtlich, beruflich, nach Stand, Religionsbekenntnis oder mehreren dieser Merkmale abgegrenzt sind, es sei denn, daß sie sich beschränkt auf

a) die Angehörigen eines bestimmten Berufs- oder Standesverbandes, einer Selbsthilfeeinrichtung oder einer Familie oder

b) auf Personen, die mit dem Begründer der Einrichtung der Wohlfahrtspflege, seinem Rechtsnachfolger oder ihrem Träger wirtschaftlich oder rechtlich verbunden sind oder waren.

Die Wohlfahrtspflege wird insbesondere ausgeübt durch

a) Bereitstellung der zur Fürsorge erforderlichen Kräfte und Mittel,

b) unmittelbare Hilfeleistung,

c) wissenschaftliche Erforschung der Notstände und Wege zu ihrer Abhilfe,

d) Ordnung und Leitung der in der Wohlfahrtspflege wirkenden Kräfte."

Diese Begriffsbestimmung betont die Planmäßigkeit in der Sorge für die Mitmenschen und stellt damit die Wohlfahrtspflege in Gegensatz zur Wohltätigkeit, die gelegentlich und stets im Wege der Schenkung [1]) dem in Not Befindlichen Unterstützung gewährt. Die Planmäßigkeit verleiht der Wohlfahrtspflege den Charakter einer Daueraufgabe, wenn auch die Hilfeleistung im einzelnen vorübergehender Natur ist [2]).

Der zweite Satz des ersten Absatzes gibt das Aufgabengebiet der Wohlfahrtspflege an. Unter gesundheitlichem Wohl ist sowohl körperliches wie geistiges Wohlbefinden zu verstehen. Die Sorge für das sittliche Wohl bezweckt die Bewahrung Gefährdeter, die Besserung und Rettung Verwahrloster und Gesunkener und die Unterstützung und Ersetzung vom Erziehungsberechtigten [3]). Die Sorge für das wirtschaftliche Wohl verschafft dem Notleidenden den notwendigen Lebensunterhalt, Wohnung, Verpflegung, Kleidung, Hilfe in Krankheitsfällen, Wochenhilfe. Sie erstrebt Erhaltung und Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit und versucht, Minderjährige und Erwerbsbeschränkte erwerbsfähig zu machen.

---

1) Conrad, Lehrbuch, II. Bd., S. 638.

2) Dünner, Handwörterbuch, S. 775.

3) Dünner-Schott, Wohlfahrtsrente, S. 35.

Die Gliederung in Sorge für gesundheitliches, sittliches und wirtschaftliches Wohl stellt zugleich — wenn auch in umgekehrter Reihenfolge — die in der Praxis übliche Einteilung des Aufgabengebietes der Wohlfahrtspflege dar. Wie denn überhaupt diese vom Gesetzgeber aufgestellte Definition immermehr Anerkennung findet und die älteren von der Wissenschaft und in Gesetzen gegebenen Begriffsbestimmungen mehr und mehr verdrängt. Sie soll auch den nachstehenden Ausführungen zugrunde gelegt werden.

Zweiter Teil.

Der Stand der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege am 9. November 1918.

Um die Entwicklung darstellen zu können, die die Selbstverwaltung seit der Revolution genommen hat, ist es nötig, zunächst festzustellen, in welchem Umfange die Wohlfahrtspflege zu diesem Zeitpunkt Selbstverwaltungsangelegenheit war.

I.

Wirtschaftliche Fürsorge [1]).

A. Allgemeine Fürsorge.

Die grundlegenden Vorschriften des Fürsorgerechtes enthielt das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. 6. 1870 (RGBl. S. 360) in der Fassung der Novelle vom 30. 5. 08 (RGBl. S. 381) („UWG."). Es wurde ergänzt durch das preußische Gesetz, betr. die Ausführung des Bundes-(Reichs-)gesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. 3. 1871 (GS., S. 130) („AGUWG.").

1. Träger der Fürsorge.

Die Durchführung der auf Grund dieser Vorschriften zu treffenden Maßnahmen lag zwei Arten von fürsorgerechtlichen Trägern ob, den Orts- und den Landarmenverbänden [2]).

a) Ortsarmenverbände.

Ortsarmenverbände waren grundsätzlich die Gemeinden [3]). Sie waren, da sie mit den Gemeinden identisch waren, Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Ortsarmenverbände konnten auch Gutsbezirke bilden [4]). Die Gutsbezirke waren keine juristischen Personen [5]). Sie wurden indes nach § 7 AGUWG., „soviel den Gegenstand dieses Gesetzes betrifft", den Gemeinden gleich geachtet.

---

[1]) „Fürsorge ist die Sorge für das gesundheitliche, sittliche und wirtschaftliche Wohl notleidender oder gefährdeter Mitmenschen. Oeffentliche Fürsorge ist diejenige, die im öffentlich-rechtlich bestimmten Pflichtenkreis ausgeübt wird, gleichgültig, ob die Leistung im einzelnen Fall zu den Pflichtaufgaben oder den zugelassenen freiwilligen Aufgaben des Pflichtenträgers gehört" (E. Ritter, Fürsorgepflicht im Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege S. 261). Der Begriff der Fürsorge deckt sich also mit dem oben gefundenen der Wohlfahrtspflege im engeren Sinne.

[2]) § 2 UWG.

[3]) § 3 UWG., § 2 AGUWG.

[4]) § 3 UWG., § 2 AGUWG.

[5]) Helfritz, Grundriß S. 68.

Neben diesen aus einer einzigen Gemeinde oder einem einzigen Gutsbezirk bestehenden Ortsarmenverbänden konnten auch aus mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken, Ortsarmenverbände, die sogen. Gesamtarmenverbände, gebildet werden [1]). Diese Gesamtarmenverbände waren gem. §§ 8, 6 Zweckverbandsgesetzes ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts, sofern sämtliche Verbandsglieder öffentlich-rechtliche Körperschaften waren. Traf diese Voraussetzung nicht zu, so konnten dem Zweckverband die Rechte einer öffentlichen Körperschaft auf Antrag mit königlicher Genehmigung (später Genehmigung des Staatsministeriums) beigelegt werden.

b) Landarmenverbände.

Die Landarmenverbände sollten nach § 5 UWG. von den Bundesstaaten eingerichtet werden, falls diese nicht selbst ihre Funktionen wahrnehmen wollten. Preußen hatte grundsätzlich die Provinzen als Landarmenverbände bestimmt, daneben aber auch Landarmenverbände für einige Regierungsbezirke errichtet, und sogar Stadt- und Landkreise Landarmenverbände bilden lassen [2]). Diese Landarmenverbände waren sämtlich Körperschaften des öffentlichen Rechts [3]).

c) Sonstige Träger.

Die Fürsorge für körperlich und geistig Behinderte (Blinde, Taubstumme, Krüppel, Schwachsinnige und Epileptiker) [4]) war durch § 31 des Gesetzes, betr. Abänderung der §§ 31, 65 und 68 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 (GS. S. 130), vom 11. Juli 1891 (GS. S. 300) den Landarmenverbänden übertragen worden.

Land- und Stadtkreise konnten nach § 31 d, Abs. 2, mit Genehmigung des Oberpräsidenten die Fürsorge für hilfsbedürftige Geisteskranke, Idioten, Epileptische, Taubstumme und Blinde in eigenen Anstalten übernehmen.

Die Fürsorge für hilfsbedürftige Sieche und Kranke [4]) lag gleichfalls den Landarmenverbänden ob. Nach § 31 e a. a. O. waren indes sämtliche Kommunalverbände befugt, sie durchzuführen.

Die Wandererfürsorge hatte eine Teilregelung in dem Wanderarbeitsstättengesetz vom 29. Juni 1907 (GS. S. 205) gefunden. Durch

[1]) § 3 UWG., § 2 AGUWG.

[2]) vgl. die Uebersicht bei Brauchitsch, 18. Aufl. III. Bd., S. 700.

[3]) § 1 PrOöPr.; § 14 Regl. v. 26. 9. 1854 GS., S. 621, § 1 VO. v. 20. 4. 1878 GS., S. 94; § 1 G. v. 31. 3. 1909 GS., S. 27, § 1 VO. v. 29. 7. 1871 GS., S. 324; § 1 VO. v. 29. 7. 1871 GS., S. 323 u. a.

[4]) Soweit diese Fürsorge in Maßnahmen zur Heilung und Vorbeugung besteht, rechnet man sie zur Gesundheitsfürsorge.

§ 1 wurden die Provinzen ermächtigt, das Wanderarbeitswesen zu ordnen und dabei Stadt- und Landkreise durch Beschluß des Provinziallandtages zu verpflichten, Wandererarbeitsstätten einzurichten, zu unterhalten und zu verwalten. Die Wandererarbeitsstätten sollen mittellosen, arbeitsfähigen Männern, die außerhalb ihres Wohnortes Arbeit suchen, Arbeit vermitteln und vorübergehend gegen Arbeitsleistung Beköstigung und Obdach gewähren (§ 2).

Während des Krieges hatte sich die Notwendigkeit einer Fürsorge für die infolge von Kriegsmaßnahmen erwerbslos Gewordenen herausgestellt. Da eine gesetzliche Regelung dieser Aufgabe indes nicht erfolgte, übernahmen die Gemeinden die Unterstützung der Arbeitslosen. Das Reich beteiligte sich an den Kosten der Fürsorge.

2. Organe der Träger.

a) Ortsarmenverbände.

Da Ortsarmenverbände die Gemeinden waren, erübrigte sich die Schaffung besonderer Organe für die Durchführung der öffentlichen Armenpflege. § 2 AGUWG. bestimmte vielmehr, daß die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege in den Gemeindebezirken überall den für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindeverfassungsgesetze angeordneten Gemeindebehörden zustehe und daß die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, insbesondere die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung auch für die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege maßgebend seien.

Durch § 3 AGUWG. wurden die Gemeinden ausdrücklich ermächtigt, besondere Deputationen für die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege durch Gemeindebeschluß zu bilden. Für die Zusammensetzung, rechtliche Stellung, Befugnisse und Geschäftsführung dieser Deputationen waren die in den Gemeindeverfassungsgesetzen enthaltenen allgemeinen Vorschriften über Deputationen maßgebend.

Die Gesamtarmenverbände hatten wie die Zweckverbände nur eine aus Abgeordneten der Gemeinden und Gutsbezirke gebildete Vertretung. Diese wählte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter, in der Regel aus ihrer Mitte. Dem Vorsitzenden standen die Befugnisse des Gemeindevorstandes, der Vertretung die der Gemeindevertretung zu [1]).

b) Landarmenverbände.

Auch für die Landarmenverbände waren besondere Organe nicht nötig. Die Verwaltung ihrer Angelegenheiten lag nach § 28 AGUWG.

[1]) § 10 AGUWG.

den Organen der kreis=, provinzial= oder kommunalständischen Verbände ob, die zu Landarmenverbänden bestimmt waren. Bei den Provinzen, die ja in der Regel die Landarmenverbände bildeten, waren also Provinziallandtag, Provinzialausschuß und Landeshauptmann (=direktor) diese Organe.

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Wer als hilfsbedürftig anzusehen und was als Unterstützung zur Behebung der Hilfsbedürftigkeit zu gewähren war, also Art und Maß der Fürsorge, bestimmte die Landesgesetzgebung [1]). Preußen hatte aber darauf verzichtet, die in § 1 AGUWG. vorgeschriebenen Leistungen genauer zu bestimmen. Es hatte lediglich durch § 1, Abs. 2 AGUWG. zugelassen, daß die Unterstützung auch durch Unterbringung in einem Armen= oder Krankenhause, also in geschlossener Fürsorge, erfolgen konnte. Erläuternd war dazu in der Ministerialinstruktion vom 10. Oktober 1871 zum Ausdruck gebracht, daß die Unterbringung in Armenhäusern oder sonstigen Einrichtungen der geschlossenen Fürsorge statt der Gewährung von Unterstützungen in Geld, Lebensmitteln, Brennmaterialien aber „keineswegs die ein für allemal zu befolgende Regel bilden dürfte“. Es war damit also in das freie Ermessen der Armenverbände gestellt, in welcher Form und in welchem Umfange sie Unterstützungen gewähren wollten.

Zuständig für die Gewährung der Unterstützung waren nach § 28 UWG. die Ortsarmenverbände. Die Landarmenverbände hatten lediglich in gewissen Fällen die von dem vorläufig verpflichteten Ortsarmenverband aufgewendeten Kosten zu erstatten (§ 30, Abs. 1 a UWG.).

Sie waren jedoch selbst ausführende Organe für solche Aufgaben, die über die finanzielle Kraft der Ortsarmenverbände hinausgingen. So war ihnen durch § 31 AGUWG. die Anstaltsfürsorge für die hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Epileptiker, Taubstummen und Blinden zugewiesen. Auch hier war aber die Art der Durchführung den Fürsorgeträgern freigestellt.

Die gleiche Freiheit bestand für die Wandererfürsorge und die Fürsorge für die hilfsbedürftigen Siechen und Kranken.

4. Aufsicht.

Die Ortsarmenverbände unterlagen der Staatsaufsicht nach Maßgabe der für die Gemeinden, Gutsbezirke und Zweckverbände geltenden

[1]) Das Reich war hierfür unzuständig, weil in Art. 4 der alten Reichsverfassung das Armenwesen nicht erwähnt, zur Begründung der Zuständigkeit aber eine ausdrückliche Bestimmung der RV. notwendig war. § 8 UWG. hatte daher keinen rechtsbegründenden Charakter.

Bestimmungen (§ 25 AGUWG.)[1]. Ebenso galten hinsichtlich der Beaufsichtigung der Landarmenverbände die Vorschriften für die Staatsaufsicht über die sie bildenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften (§ 28 AGUWG.)[2].

B. Gehobene Fürsorge.

1. Fürsorge für die Angehörigen der Kriegsteilnehmer.

Die Fürsorge für die bedürftigen Angehörigen der während des Krieges zum Heeresdienst Einberufenen beruhte auf dem Reichsgesetz über die Familienunterstützung (FFG.) vom 28. Februar 1888 (RGBl. S. 59) mit den Novellen vom 4. August 1914 (RGBl. S. 332) und vom 30. September 1915 (RGBl. S. 629).

Die Verpflichtung zur Gewährung der Unterstützung lag nach § 3 des Gesetzes den nach § 17 des Gesetzes über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 (RGBl. S. 129) gebildeten Lieferungsverbänden ob. Lieferungsverbände waren nach § 116, Ziff. 2 KrOöPr. die Kreise. Auch hier waren also die Träger der Fürsorge öffentlich-rechtliche Körperschaften.

Die Lieferungsverbände hatten Unterstützungskommissionen zu bilden, für deren Errichtung die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze maßgebend waren (§§ 6, 7 FFG.).

Die Entscheidungen der Kommissionen waren endgiltige. Rechtsmittel waren nicht gegeben[3].

Aufgabe der Lieferungsverbände war, den Angehörigen der zum Heeresdienst Einberufenen im Falle der Bedürftigkeit Unterstützungen zu gewähren. Diese Unterstützungen waren nur nach unten durch Mindestsätze (§ 5 FFG.) begrenzt. Die Lieferungsverbände waren im übrigen aber hinsichtlich Art und Maß der Fürsorge in ihren Entschließungen frei[4].

Die Lieferungsverbände[5] gewährten ferner auch Wochenhilfe an die minderbemittelten Ehefrauen zum Heeresdienst Eingezogener oder Erwerbsunfähiger, sofern die Wöchnerinnen nicht schon auf Grund der älteren Bestimmungen über die Wochenfürsorge[6] Anspruch gegen eine Krankenkasse hatten.

---

[1]) §§ 7, 24 ZG.; §§ 139, 145 LGO.; § 22 ZwG.
[2]) § 114 Prov.OöPr.
[3]) Schweyer, Deutsche Kriegsfürsorge 1918, S. 33.
[4]) Schweyer, S. 27 f.
[5]) BundesratsVO. über die Ausdehnung der Wochenhilfe während des Krieges v. 23. April 1915 (RGBl., S. 257).
[6]) Bekm. betr. Wochenhilfe während des Krieges v. 3. Dezember 1914 (RGBl. S. 492) und BundesratsVO. v. 28. Januar 1915 (RGBl. S. 49).

2. Fürsorge für die Kriegsbeschädigten.

Die von der Heeresverwaltung auf Grund des Mannschaftsversorgungsgesetzes vom 31. Mai 1906 (RGBl. S. 593) gewährte Heilfürsorge und Rentenversorgung der Kriegsbeschädigten wurde durch eine freiwillige soziale Fürsorge ergänzt, deren Hauptträger die Provinzen waren. Sie richteten Hauptfürsorgestellen ein, die sich zu einem Reichsausschuß der Kriegsbeschädigtenfürsorge zusammenschlossen. Die Durchführung der Fürsorge übernahmen die Kreise und Gemeinden, die Fürsorgestellen mit Ausschüssen und Beiräten schufen.

Aufgabe der sozialen Kriegsbeschädigtenfürsorge war, die Kriegsbeschädigten wieder in das Wirtschaftsleben zurückzuführen und sie zu befähigen, nach Maßgabe der ihnen verbliebenen Kräfte auch weiterhin nützliche Glieder der Volksgemeinschaft zu sein. Dies wurde im Wesentlichen erzielt durch Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung. Daneben wurden aber auch Beihilfen gewährt, künstliche Gliedmassen beschafft und die Heilfürsorge ergänzt.

C. Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung.

Vor dem Kriege lag die Gewährung von Unterstützung an Arbeitslose überwiegend in der Hand der Gewerkschaften. Nur wenige Gemeinden hatten selbständige Arbeitslosenkassen eingerichtet oder gewährten den Gewerkschaften Zuschüsse für die Arbeitslosenhilfe (sog. Genter System).

Im Herbst 1914 wurde die Frage dringlicher, als infolge der Umstellung der Wirtschaft auf die Erfordernisse des Krieges zahllose Arbeiter erwerbslos wurden. Das Reich stellte deshalb im Dezember 1914 Mittel für die Durchführung der Kriegswohlfahrtspflege bereit, aus denen die Gemeinden arbeitsfähigen und arbeitswilligen Ortsangehörigen Erwerbslosenunterstützung zu gewähren hatten. Im weiteren Verlauf des Krieges trat indes ein solcher Mangel an Arbeitskräften ein, daß die Erwerbslosenfürsorge gegenstandslos wurde.

Auch die Arbeitsvermittlung wurde ursprünglich nur von den Berufsverbänden der Arbeitnehmer, später auch von Arbeitgeberverbänden ausgeübt. Vereinzelt hatten auch Gemeinden als Mittel der Armenpflege Arbeitsnachweise eingerichtet. Im Kriege hatte sich das Fehlen einer einheitlichen Organisation der Arbeitsnachweise sehr unliebsam bemerkbar gemacht. Der Bundesrat hatte deshalb durch VO. vom 14. Juni 1916 die Bundesstaaten ermächtigt, im Bedarfsfalle die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Einrichtung öffentlicher Arbeitsnachweise zu zwingen.

II.

Jugendwohlfahrt [1]).

A. Jugendfürsorge.

Die Jugendfürsorge hatte sich ursprünglich auf die Sorge für Waisen und Findelkinder beschränkt. Sie lag vorwiegend in den Händen Privater und der Kirche, galt im übrigen aber als Zweiggebiet der Armenpflege. Das UWG. räumte den hilfsbedürftigen Jugendlichen jedoch keinerlei Sonderstellung ein.

Die Pflege fremder Kinder wurde unter dem Gesichtspunkt der Gewerbeausübung betrachtet. Nach § 6 RGO. galt für „die Erziehung von Kindern gegen Entgelt" der Grundsatz der Gewerbefreiheit nicht. Konzessionierung und Aufsicht der Pflegestellen wurden deshalb durch Polizeiverordnungen geregelt. Die Genehmigung der Pflegestellen und ihre Beaufsichtigung erfolgte durch die Polizeibehörden [2]).

Da die Einzelvormundschaft des BGB. vor allem bei unehelichen Kindern in vielen Punkten versagt hatte, war in größeren Gemeinden die Einrichtung der Berufsvormünder geschaffen worden. Geeignete Beamte wurden zum Einzelvormund für eine große Anzahl von unehelichen Kindern bestellt und übten die Vormundschaft mit Unterstützung durch haupt- und ehrenamtliche Helfer aus.

Die Zwangserziehung verwahrloster oder von Verwahrlosung bedrohter Kinder war durch das Pr. Gesetz über die Fürsorgeerziehung Minderjähriger vom 2. Juli 1900, abgeändert durch Gesetz vom 7. Juli 1913 (GS. S. 113) geregelt. Sie war den Provinzialverbänden (Landarmenverbänden) als Auftragsangelegenheit zugewiesen [3]).

Die Provinzialverbände waren auch auf Grund des Pr. Gesetzes vom 7. August 1911 (GS. S. 168) verpflichtet, für die Erziehung und den Unterricht taubstummer und blinder Kinder Taubstummen- und Blindenanstalten zu errichten, sofern nicht in anderer Weise für ausreichenden Unterricht gesorgt war.

B. Jugendpflege.

Für die Jugendpflege bestanden vor dem 9. November 1918 in Preußen keine gesetzlichen Vorschriften. Sie war ohne jede Beschrän-

---

1) „Jugendwohlfahrt" ist der Sammelbegriff für „Jugendfürsorge" und „Jugendpflege". Jugendfürsorge ist die Sorge für die körperlich, geistig oder sittlich mangelhafte, gefährdete oder bereits gefallene Jugend. Jugendpflege ist die Sorge für die normale, gesunde Jugend, besonders in der Richtung vorbeugender und stärkender Maßnahmen (Kleeis, Soziale Fürsorge, V, 5, § 2 Anm. 2).

2) Vgl. Grabowsky, Pr. Verw.Bl. 28, S. 233.

3) Polligkeit-Blumenthal, Komm. z. Pr. AGRJWG., S. 24 ff.

kung Aufgabe der Selbstverwaltung. Dies wurde auch in dem Erlaß des Preußischen Kultusministers, betr. Jugendpflege, vom 18. Januar 1911 (— U III. B. 6088 — Unt. Z. Bl., S. 276) ausdrücklich betont. Er bezeichnete die Jugendpflege für die Stadt- und Kreisverwaltungen als ein weites Feld aussichtsvoller Tätigkeit, auf dem sich alle geeigneten Kräfte unter Vermeidung jeder bürokratischen Schablone frei entfalten sollten.

Für die Organisation der Jugendpflege regte dieser Ministerialerlaß die Bildung von „Stadt- bzw. Ortsausschüssen für Jugendpflege" an. Die Landkreise sollten „Kreisausschüsse für Jugendpflege" errichten. In diese Ausschüsse sollten „einflußreiche oder besonders erfahrene und tatkräftige Privatleute, Gewerbetreibende, Landwirte, Geistliche, Lehrer, Turnlehrer, Kreisärzte, Richter, Offiziere u. a." als Mitglieder aufgenommen werden.

Als Aufgabe wurde diesen Ausschüssen „die Mitarbeit an der Heranbildung einer frohen, körperlich leistungsfähigen, sittlich tüchtigen, von Gemeinsinn und Gottesfurcht, Heimat- und Vaterlandsliebe erfüllten Jugend" bezeichnet. Sie sollten „die Erziehungstätigkeit der Eltern, der Schule und Kirche, der Dienst- und Lehrherren unterstützen, ergänzen und weiterführen" [1]).

Die Arbeit der Orts-, Stadt- und Kreisausschüsse sollte „unter Vermeidung jedes Anscheins bureaukratischer Regelung" in „Bezirksausschüssen für Jugendpflege" zusammengefaßt werden, die von den Regierungspräsidenten für die Regierungsbezirke gebildet werden sollten. Mitglieder dieser Ausschüsse sollten neben „Gewerbe-, Schul- und Medizinal-, Gewerbeschulräten, sowie anderen geeigneten Beamten" „in den einzelnen Zweigen der Jugendpflege hervorragend erfahrene oder für ihre Verbreitung besonders einflußreiche Persönlichkeiten", und zwar „nach Möglichkeit Vertreter aller Berufsklassen und Stände, insonderheit auch der ausschließlich oder teilweise der Jugendpflege dienenden Vereine" sein.

Diese Anregung, Ausschüsse für Jugendpflege zu schaffen, haben sämtliche Kreise und zahlreiche Gemeinden entsprochen. In den größeren Städten wurden daneben oft auch noch Deputationen für Jugendpflege errichtet.

---

[1]) Ziff. 1 der Grundsätze und Ratschläge für Jugendpflege a. a. O.

III.

Gesundheitsfürsorge.

A. Allgemeines.

Die öffentliche Gesundheitspflege ist für die Selbstverwaltungskörper, und zwar vor allem für die Gemeinden, von je ein sehr ausgedehntes Arbeitsgebiet gewesen, das mit zunehmender Bevölkerungsdichte und fortschreitender Industrialisierung immer neue und größere Aufgaben bot. Es seien hier nur Abwässerbeseitigung, Städtereinigung, Trinkwasserversorgung, Nahrungsmittelüberwachung, Städteplanung, Wohnungspflege und Krankenhauswesen genannt. Den Gemeinden waren hierbei kaum durch reichs- oder landesgesetzliche Vorschriften Beschränkungen auferlegt, so daß sie den besonderen örtlichen Verhältnissen und den Forderungen der Wissenschaft im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel weitgehend Rechnung tragen konnten.

Auch auf dem Zweiggebiet der Gesundheitspflege, das sich mit vorbeugenden Maßnahmen zum Schutze von Bevölkerungsschichten und -gruppen gegen Volkskrankheiten befaßt, der Gesundheitsfürsorge, waren Reich und Land gesetzgeberisch nur wenig tätig geworden. Wo aber ein Aufgabenkreis eine gesetzliche Regelung fand, wurde er in der Regel aus dem Bereich der Selbstverwaltung herausgenommen und den Selbstverwaltungskörpern allenfalls als Auftragsangelegenheiten zugewiesen. So wurde die örtliche Durchführung des Impfgesetzes vom 8. April 1874 (RGBl. S. 31) und des preußischen Ausführungsgesetzes dazu vom 12. April 1875 (GS. S. 191), des Reichsgesetzes zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten (Reichsseuchengesetzes) vom 30. Juni 1900 (RGBl. S. 306) und des preußischen Gesetzes, betr. die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, vom 28. August 1905 (GS. S. 373) den Amtsärzten und der Polizei übertragen. Die Gemeinden wurden verpflichtet, die zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten nötigen Einrichtungen zu treffen. Sie können von den zuständigen Landesbehörden hierzu angehalten werden [1]). Es handelt sich hier also um reine Auftragsangelegenheiten.

Die Krüppelfürsorge [2]) hatte in Preußen eine gesetzliche Sonderregelung nicht gefunden. Die Orts- und Landarmenverbände hatten

---

[1]) § 23 RSeuch.Ges.; §§ 29, 30 Pr. Seuch.Ges.

[2]) Ein Krüppel ist eine Person, die infolge eines angeborenen oder erworbenen Knochen-, Gelenk-, Muskel- oder Nervenleidens oder Fehlens eines wichtigen Gliedes oder von Teilen eines solchen in dem Gebrauch ihres Rumpfes oder ihrer Gliedmaßen nicht nur vorübergehend derart behindert ist, daß ihre Erwerbsfähigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkte voraussichtlich wesentlich beeinträchtigt wird (§ 9 Pr. Krüppelfürs.Ges. vom 6. Mai 1920, GS., S. 280).

auf Grund der allgemeinen Bestimmungen des UWG. für die Krüppel zu sorgen. Da die Ortsfürsorgeverbände sich oft scheuten, die kostspielige Heilbehandlung durchführen zu lassen, hatte der Preußische Landtag am 28. Februar und 1. März 1918 beschlossen, die Krüppelfürsorge den Ortsarmenverbänden im wesentlichen abzunehmen und sie auf die leistungsfähigeren Landarmenverbände zu übertragen. Infolge des Ausbruchs der Revolution kam dieser Beschluß aber nicht zur Durchführung.

Infolge dieser dürftigen und lückenhaften Gesetzgebung auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge standen die Selbstverwaltungskörper vor der Notwendigkeit, zahlreiche Aufgaben nach eigenem Ermessen zu lösen. So unternahmen sie von sich aus Schritte zur Bekämpfung der Tuberkulose, der Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit. Sie richteten die Schulgesundheitspflege ein und förderten die Bestrebungen zur Bekämpfung des Alkoholmißbrauches.

Das Fehlen jedes gesetzlichen Zwanges auf diesen Arbeitsgebieten bot den Selbstverwaltungskörperschaften zwar die Möglichkeit, bei der Durchführung ihrer Maßnahmen durchaus individuell zu verfahren. Es hatte andererseits aber die unerwünschte Folge, daß leistungsschwache Gemeinden auf die Inangriffnahme selbst dringender Aufgaben verzichteten, so daß die in ihnen wohnende Bevölkerung gegenüber der in wirtschaftlich besser dastehenden und fortschrittlicheren Gemeinden benachteiligt war.

B. Die Gesundheitskommission.

Für die Gesundheitsfürsorge der Gemeinden schuf das Pr. Gesetz, betr. die Dienststellung der Kreisärzte und die Bildung von Gesundheitskommissionen, vom 16. September 1899 (GS. S. 172) ein Organ von eigenartiger Prägung.

Nach § 10 dieses Gesetzes ist jede Gemeinde mit mehr als 5000 Einwohnern verpflichtet, eine Gesundheitskommission zu bilden. Kleinere Gemeinden sind dazu berechtigt und können vom Regierungspräsidenten sogar gezwungen werden (§ 12 a. a. O.). Zusammensetzung und Bildung der Kommission richtet sich nach den Vorschriften der Städteordnungen über die Deputationen. Der Kreisarzt kann an allen Sitzungen mit beratender Stimme teilnehmen und hat das Recht, die Gesundheitskommission einberufen zu lassen.

Aufgabe der Gesundheitskommission ist die Unterstützung der Polizeibehörde bei der Verhütung und Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, die gutachtliche Stellungnahme zu allen ihr von der Polizeibehörde, dem Gemeindevorstand oder dem Landrat vorgelegten

Fragen des Gesundheitswesens und die Unterbreitung von Vorschlägen für die Beseitigung gesundheitswidriger Zustände, die Verbesserung bestehender Einrichtungen und die Einführung zeitgemäßer Neuerungen. Das Aufgabengebiet der Gesundheitskommission ist also, wie die ministerielle Geschäftsanweisung vom 13. März 1901 hervorhebt, nicht auf kommunale Angelegenheiten beschränkt. Die Kommission hat vielmehr auch staatliche Aufgaben zu erfüllen und dient als kollegiales Hilfsorgan für die Zwecke der staatlichen Gesundheitsverwaltung.

Eine weitere Eigentümlichkeit der Gesundheitskommission ist, daß sie das Recht hat, mit dem Kreisarzt und der Polizeibehörde, bzw. dem Landrat, in unmittelbarem Geschäftsverkehr zu stehen.

Diese Sonderstellung der Gesundheitskommission veranlaßte viele Gemeinden, noch besondere Gesundheitsdeputationen zu bilden, für die lediglich die Vorschriften der Städteordnung maßgebend und denen nur reine Selbstverwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitspflege zugewiesen sind.

Dritter Teil.

Die Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege seit dem 9. November 1918.

I.

Wirtschaftliche Fürsorge.

Die gesetzliche Regelung des Wohlfahrtswesens war schon vor dem Weltkriege oft kritisiert und als unzulänglich bezeichnet worden.

Die seit Jahren erhobene Forderung der Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches für die Wohlfahrtsgesetzgebung und die Aufsicht über das Wohlfahrtswesen [1]) fand ihre Erfüllung in der neuen Reichsverfassung vom 11. August 1919. Art. 7 gibt dem Reich die fakultative Gesetzgebungskompetenz für das Armenwesen und die Wandererfürsorge (Nr. 5), die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen (Nr. 11), die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge (Nr. 7) und das Gesundheitswesen (Nr. 8). Das Reich erhielt ferner durch Art. 9 die Gesetzgebung über die Wohlfahrtspflege, soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist.

Die Kritik hatte sich aber auch gegen das materielle „Armenrecht“ gewendet und Art und Maß der Leistungen für ungenügend erklärt. Die Mißstände, die vor dem Kriege Anlaß zu dieser Kritik gaben, hatten sich schon während des Krieges ständig verschlimmert und nach dem Kriege, vor allem durch die Inflation, ganz ungewöhnliche Ausmaße erreicht [2]).

Das Reich wollte diesen unglücklichen Verhältnissen durch ein umfassendes, die vielen bisherigen Teilgesetze beseitigendes Gesetzgebungswerk ein Ende machen. Das geplante Reichswohlfahrtsgesetz sollte „die öffentliche Fürsorge für die Leidenden und Gefährdeten tunlichst zusammenfassen, insbesondere die soziale Fürsorge für Kriegsopfer, Sozialrentner, Kleinrentner, Erwerbsbeschränkte, Erwerbslose und Erwerbsunfähige, die Fürsorge für Mutter und Kind sowie für all die, die bisher nicht durch Sondergesetze gegen Not und Elend geschützt sind, die Armen; es sollte auch versuchen, die bisher reichsgesetzlich geregelte

---

[1]) vgl. v. Hollander und Sperling, „Die gesetzliche Regelung der Aufgaben der öffentlichen Armenpflege, Hauptbericht für die Jahresversammlung des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit“, 27. Heft, S. 29.

[2]) vgl. die treffende Darstellung in der Einleitung zum Entwurf der Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz vom Februar 1923.

Jugendfürsorge in die Gesamtfürsorge einzugliedern und diese in engeren Zusammenhang mit der Rentenversorgung zu bringen, die kraft Gesetzes oder kraft gebotener Versicherung aus öffentlichen Mitteln gewährt wird" [1]).

Das Reichswohlfahrtsgesetz sollte nur ein Rahmengesetz sein. Eine Erweiterung des reichsgesetzlichen Zwanges war ebensowenig beabsichtigt wie eine Ausdehnung der Reichsverwaltung. Die Wohlfahrtspflege sollte vorwiegend Sache der Länder bleiben. Die reichsgesetzlichen Bestimmungen sollten die Länder nicht binden, wo sie abweichen wollten, „sie aber auch nicht zwingen, selbst Gesetze zu erlassen, wenn sie die Gedanken unverändert verwirklichen" wollten [2]).

Träger der Fürsorge sollten leistungsfähige Fürsorgeverbände sein, die sich selbst verwalten. Die Bezirks- oder Ortsverbände sollten in größere Verbände (Hauptverbände) zusammengefaßt werden, die gemeinsame Einrichtungen tragen und Lasten ausgleichen. Aufbau und Ausgestaltung sollten grundsätzlich den Ländern und Verbandssatzungen vorbehalten bleiben. Die Aufsicht sollte sich auf das sachlich unbedingt Gebotene beschränken.

Die Grundgedanken der Organisation der Fürsorgeträger — einfacher, klarer Aufbau, leistungsfähige Träger, Selbstverwaltung, maßvolle Aufsicht, äußerste Zurückhaltung der Reichsgewalt — verdienen vollste Billigung.

Die sich überstürzenden Ereignisse des Jahres 1923 machten indes rasches Handeln auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens notwendig, so daß keine Zeit blieb, die Anregungen der Denkschrift in gründlicher Arbeit zu einem umfassenden Gesetzgebungswerk zu verdichten. Das Reich, das in den letzten Jahren den größten Teil der Kosten der Wohlfahrtspflege durch laufende Zuschüsse gedeckt hatte, machte durch die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923 (RGBl. S. 1179) erlassene Dritte Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 (RGBl. S. 47) mit diesem Dotationssystem Schluß.

Der § 42 dieser Verordnung ist aber nicht nur finanzpolitischer, sondern vor allem auch wohlfahrtspolitischer Bedeutung. Er überträgt die Aufgaben der Wohlfahrtspflege den Ländern zu selbständiger Regelung und Erfüllung nach Maßgabe weiterer reichsrechtlicher Vorschriften. Zugleich bestimmt er, daß zu den Aufgaben der Wohlfahrtspflege gehören die Sozial- und Kleinrentnerfürsorge, die soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene, die Flüchtlingsfürsorge, die Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige, die Wochenfürsorge und die Leistungen nach dem Tumultschädengesetz vom 8. Januar 1924

[1]) a. a. O., II, 1.
[2]) a. a. O., I, Abs. 10.

(RGBl. S. 23). Die Länder sollten bestimmen, inwieweit die Gemeinden an der Erfüllung der einzelnen Aufgaben zu beteiligen sind. Der 3. Absatz des § 42 sah aber bereits die Bildung besonderer Fürsorgeverbände für die Uebernahme der Aufgaben und die Tragung der Wohlfahrtslasten vor.

Die in § 42 angekündigte Ausführungsvorschrift ist die gleichzeitig erlassene [1]) Verordnung über die Fürsorgepflicht (RFV.).

Die RFV. hebt das UWG. auf und bringt eine Neuregelung des gesamten formellen und materiellen Armenfürsorgerechts. Sie vereinigt ferner die Zweige der sozialen Fürsorge, die in und nach dem Kriege entstanden waren und bewußt von der Armenpflege getrennt gehalten wurden. Darüber hinaus will sie aber reichsrechtliche Richtlinien für die gesamte öffentliche und private Wohlfahrtspflege geben.

A. Allgemeine Fürsorge.

1. Träger der Fürsorge.

Eine der wesentlichsten Aufgaben der RFV. war die Beseitigung der bisherigen Zersplitterung der Wohlfahrtspflege [2]). Dieses Ziel sollte erreicht werden durch die Schaffung einheitlicher leistungsfähiger Träger der Fürsorge, die in § 42, Abs. 3 der Dritten Steuernotverordnung als Fürsorgeverbände bezeichnet wurden. Bei der Bildung dieser Verbände war zu bedenken, daß nicht allein Gesichtspunkte der fürsorgerechtlichen Zweckmäßigkeit entscheidend sein durften, sondern daß die neue Einrichtung in den vorhandenen Verwaltungsapparat eingebaut werden mußte. Eine Aufgabe, die reichsrechtlich um so schwieriger zu lösen war, als die Verwaltung nach Art. 14 RV. Sache der Länder ist, die infolge der historischen Entwicklung zu sehr verschiedenartig aufgebauten Verwaltungsorganisationen gekommen sind.

Das Reich hat daher in der RFV. unter Beibehaltung der im UWG. vorhandenen Zweiteilung nur bestimmt, daß die in § 1 aufgeführten Fürsorgeaufgaben von Länder- und Bezirksfürsorgeverbänden zu erfüllen sind, hat ihre örtliche Zuständigkeit geregelt, jedoch den Ländern überlassen zu bestimmen, wer Landes- und wer Bezirksfürsorgeverband sein soll und welche Aufgaben die einen und die anderen zu erfüllen haben (§ 2).

---

[1]) verkündet sogar schon einen Tag früher, am 13. Februar 1924 (RGBl., S. 100).

[2]) Vgl. die Entsch. d. Badischen Verwaltungsgerichtshofes v. 12. Oktober 1926 Nr. 2371, Pr. Verw.Bl. 48. Jhg., S. 312.

Mit dieser Regelung ist das Reich wiederum wie schon bei Erlaß des UWG. der alten theoretischen Streitfrage aus dem Wege gegangen, ob die Fürsorge für den Hilfsbedürftigen immanente Staatsaufgabe oder Aufgabe des ihm am nächsten stehenden öffentlichrechtlichen Verbandes, der Gemeinde, sei. Das UWG. hatte zwar noch dem alten deutschrechtlichen Gedanken der inneren Verbundenheit zwischen dem in Not geratenen Gemeinschaftsgenossen und der Gemeinde als Notgemeinschaft Rechnung getragen in dem Grundgedanken der räumlichen und zeitlichen Kongruenz der Zugehörigkeit zu der Raumeinheit Gemeinde, der auch die Schaffung des Begriffs der Armenverbandseinheit in § 3 UWG. und die Aufteilung des Staatsgebietes in § 4 zur Folge hatte [1]).

Diese historischen Anklänge traten aber zurück hinter der in der Zeit der Reichsgründung weit mächtigeren Forderung der gleichmäßigen Behandlung der Angehörigen aller Bundesstaaten innerhalb des neuen deutschen Reiches. Wenn daher in § 2 UWG. bestimmt wurde, daß die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher durch Orts- und Landarmenverbände ausgeübt werde, so sollte damit weniger eine Bestimmung der Träger als eine dem eben genannten Werk dienende Gleichmäßigkeit der Organisation erreicht werden.

Die RFV. hat sich durch die Aufgabe des Unterstützungswohnsitz-Begriffes noch weiter von den alten deutschrechtlichen Gedanken entfernt. Aehnlich wie im UWG. wird vielmehr an Stelle der natürlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Unterstützung der Gemeindemitglieder die Pflicht der Länder festgestellt zu regeln, wer der reichsrechtlich nur dem Namen nach — Landesfürsorgeverband und Bezirksfürsorgeverband — bestimmte Träger der Fürsorgepflicht sein soll.

Beide Arten von Fürsorgeverbänden sind nach § 4 RFV. Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Diese Bestimmung ist ohne Bedeutung, sofern die Länder schon vorhandene öffentlichrechtliche Körperschaften zu Fürsorgeverbänden bestimmen, also etwa sich selbst zu Landesfürsorgeverbänden und Kreise und Gemeinden zu Bezirksverbänden. Sie wird aber wirksam, wenn die Fürsorgeverbände besonders gebildet und neben die schon vorhandenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gestellt werden.

Ueber das Verhältnis von Bezirks- und Landesfürsorgeverbänden zueinander sagt die RFV. direkt nichts. Aus § 2, Abs. 2 [2]) ist jedoch zu entnehmen, was ja auch schon aus den Namen — „Bezirks“- und „Landes“-Fürsorgeverband zu schließen ist, daß der Landesverband die übergeordnete Einrichtung sein soll. Auch aus § 2 geht hervor, daß

[1]) Wölz-Ruppert, S. 14.

[2]) „. . . Landesfürsorgeverband . . ., dem der . . Bezirksfürsorgeverband angehört.“

die Landesfürsorgeverbände größere Gebietsteile als die in erster Linie durch die Gemeinden zu bildenden Bezirksfürsorgeverbände umfassen und die finanziell Stärkeren sein sollen (Abs. 3).

a) Bezirksfürsorgeverbände.

Für die Entscheidung, wer in Preußen Bezirksfürsorgeverband sein sollte, hatte die RFV. in § 2, Abs. 3 nur zwei Möglichkeiten gelassen: Entweder konnten Gemeinden oder Gemeindeverbände zu Bezirksfürsorgeverbänden erklärt oder besondere Verbände gebildet werden. Zu beachten war in jedem Falle, daß die Träger ihren Aufgaben gewachsen waren.

Für die Regelung in Preußen schied die Möglichkeit der Bildung besonderer Bezirksfürsorgeverbände aus, weil, wie Fleiner [1]) sagt, eine „organisatorische Kraftersparnis“ vorliegt, wenn „die vorhandenen fertigen Verbände“ genommen werden. Maßgebend war vielmehr, daß die Fürsorgeaufgaben entsprechend dem bisherigen Rechtszustande in der Armenpflege den Gemeinden oder Gemeindeverbänden als Selbstverwaltungsangelegenheiten übertragen werden sollten [2]). Da die Zahl der Hilfsbedürftigen infolge der Not der Kriegs- und Nachkriegsjahre stark gestiegen war, erschienen die kleineren Gemeinden weder finanziell noch nach ihrem behördlichen Aufbau leistungsfähig genug für die Erfüllung der Aufgaben. Die Preußische Ausführungsverordnung zur Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 17. April 1924 (GS. S. 210) (AVRFV.) bestimmte daher in § 1, daß Bezirksfürsorgeverbände die Stadt- und Landkreise sind [3]). Damit war erreicht, daß an Stelle der kreisangehörigen Einzelgemeinden die Gesamtheit der in den Landkreisen vereinigten Gemeinden und Gemeindeverbände die finanziellen Lasten der Fürsorge zu tragen hat.

b) Landesfürsorgeverbände.

Nach § 2, Abs. 1 RFV. kann das Land sich selbst als Landesfürsorgeverband bestimmen. Es hat dann selbst die Aufgaben zu erfüllen, die den Landesfürsorgeverbänden zugewiesen sind. Es kann aber auch einen besonderen oder mehrere Landesfürsorgeverbände oder Zweigverbände solcher bilden, und schließlich können mehrere Länder sich oder Teile ihres Gebietes zu gemeinsamen Landesfürsorgeverbänden zusammenschließen (§ 2, Abs. 2).

Preußen hat von den in § 2 RFV. gegebenen verschiedenen Möglichkeiten die der Bildung von mehreren Landesfürsorgeverbänden ge-

---

[1]) Institutionen, S. 110.
[2]) Amtliche Begründung zu §§ 1—3 der Pr. Ausf.VO. zur RFV.
[3]) In Hohenzollern die Amtsbezirke, ferner die Stadt Berlin und die Insel Helgoland.

wählt. Es bestimmt in enger Anlehnung an die bisherige Organisation in § 1 AVRFV., daß grundsätzlich die Provinzialverbände Landesfürsorgeverbände sind [1]).

c) Sonstige Träger.

Nach § 5 RFV. können an Stelle der eben genannten beiden Träger Verbände oder Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege mit der Erfüllung einzelner der sonst den Fürsorgeverbänden zustehenden Aufgaben betreut werden. Diese Regelung, die ohnehin keine erhebliche praktische Bedeutung gewonnen hat, ist indessen hier nicht weiter zu behandeln, da es sich bei diesen Verbänden und Einrichtungen in der Regel um nicht öffentlichrechtliche Körperschaften handeln wird, so daß dabei nach der dieser Arbeit zugrunde gelegten Begriffsbestimmung von Selbstverwaltung nicht gesprochen werden kann.

2. Organe der Träger.

a) Bezirksfürsorgeverbände.

Mußte das Reich den Ländern schon die Bestimmung darüber überlassen, wer Fürsorgeverband sein soll, so konnte es noch weniger Vorschriften über die Organe dieser Träger geben. Es ordnet daher lediglich in § 3 RFV. an, daß das Land zu bestimmen hat, welche Behörden oder sonstigen Stellen die Aufgaben der Bezirksfürsorgeverbände durchzuführen haben. Auch wenn das Land besondere Bezirksfürsorgeverbände bildet (§ 2), hat es ihre Einrichtung zu regeln. Als Richtschnur wird den Ländern empfohlen, die Fürsorgeaufgaben desselben örtlichen Bereichs tunlichst von der gleichen Stelle („Fürsorgestelle“, § 5, Abs. 5) durchführen zu lassen (§ 3, Abs. 1).

Preußen hat demzufolge bestimmt, daß Organe der Bezirksfürsorgeverbände die durch die Gemeindeverfassungsgesetze vorgeschriebenen Organe der Gemeinden oder Gemeindeverbände sind, welche die Fürsorgeverbände bilden. Die Durchführung der Fürsorgeaufgaben obliegt also den Magistraten oder Bürgermeistern in den Stadtkreisen und den Kreisausschüssen in den Landkreisen. Dabei können diese Aufgaben, wie alle anderen Selbstverwaltungsangelegenheiten, in mehr oder minder großem Umfange Deputationen und Kreiskommissionen zur selbständigen Erledigung übertragen werden.

Die Gemeindevertretungen und Kreistage wirken nur in dem gleichen Umfange wie bei den übrigen Selbstverwaltungsangelegenheiten

---

[1]) Ausnahmen bilden wie auch schon unter dem bisherigen Rechtszustande die Bezirksverbände Wiesbaden und Cassel, der Landeskommunalverband der hohenzollernschen Lande, der Lauenburgische Landeskommunalverband und die Stadt Berlin.

mit, also vorwiegend bei der Feststellung des Haushaltsplanes und der allgemeinen Kontrolle der Verwaltung.

aa) Städtische Bezirksfürsorgeverbände.

Da die Fürsorge Selbstverwaltungsangelegenheit ist, wie § 2 AVRFV. ausdrücklich feststellt, zeigt sich — besonders bei den städtischen Bezirksfürsorgeverbänden — in ihrer Organisation aus historischen, örtlichen und sachlichen Gründen dieselbe große Mannigfaltigkeit, die man in der gesamten kommunalen Selbstverwaltung antrifft.

Die meisten Städte haben nach dem Vorbild von Frankfurt am Main [1]) zum Träger der dem Magistrat oder bei Bürgermeistereiverfassung dem Bürgermeister zustehenden Befugnisse eine gemischte Deputation gemacht. Ihr gehören — zumeist nach Maßgabe einer Ortssatzung — Magistratsmitglieder, Stadtverordnete und von der Stadtverordnetenversammlung gewählte stimmfähige Bürger an. Zu Bürgerdeputierten werden gewöhnlich Vertreter von Wohlfahrtsvereinen, Religionsgesellschaften, Krankenkassen, Organisationen der Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen, der Kleinrentner, Sozialrentner und Invaliden und schließlich sachkundige Einzelpersonen gewählt. Auch die leitenden Fachbeamten pflegen Sitz und Stimme in diesem Ausschusse zu haben.

Die Wohlfahrtsdeputation entscheidet über grundsätzliche Fragen der Wohlfahrtspflege. Sie beschließt über den Haushaltsplan vor seiner Feststellung durch die städtischen Körperschaften und verwaltet die für Wohlfahrtspflege ausgeworfenen Mittel.

Zur Beschlußfassung über die wichtigeren laufenden Geschäfte werden Unterausschüsse für die Hauptzweige des Aufgabengebietes gebildet.

Einige Städte [2]) haben der Wohlfahrtsdeputation einen Beirat zur Seite gestellt, der nicht nur Vertreter einiger großer, sondern aller Wohlfahrtsvereine angehören. Dieser Beirat wird von der Deputation zu grundsätzlichen Fragen gutachtlich gehört.

Kleinere Städte haben, um einen möglichst einheitlichen Aufbau zu erzielen, oft von der Befugnis des § 10 AGRJWG. Gebrauch gemacht und die Aufgaben des Jugendamtes der Wohlfahrtsdeputation übertragen, für deren Zusammensetzung dann allerdings überwiegend die in den §§ 4 und 5 AGRJWG. genannten Gesichtspunkte maßgebend waren. Die so zusammengesetzte Deputation vermag jedoch oft ihren Aufgaben nicht voll gerecht zu werden, da sie zu einseitig auf

---

[1]) Memelsdorff, Aufbau des Wohlfahrtsamtes, S. 87.
[2]) So Barmen, Essen und Trier, vgl. Albrecht, S. 21 f.

die Tätigkeit des Jugendamtes zugeschnitten ist. Die Folge ihrer unzweckmäßigen Gestaltung ist dann nicht selten ein stillschweigender Verzicht auf rege Mitarbeit, sofern es sich um andere als reine Jugendamtsaufgaben handelt. Das Schwergewicht hat sich dann in der Regel von den Deputationen in die Unterausschüsse — Fürsorge-, Unterstützungsausschuß oder auch Vorstand des Wohlfahrts- und Jugendamtes genannt — verschoben.

Einen ganz anderen Weg hat eine Reihe von Städten beschritten, die überhaupt keine Deputation gebildet haben. Bei ihnen ist Träger der Wohlfahrtspflege ein Wohlfahrtsverband, auch Hauptausschuß genannt, dem Magistratsmitglieder, Stadtverordnete, Vertreter aller Vereine und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, der Religionsgesellschaften und der Lehrerschaft angehören. Man kann ihn also mit einem Parlament aller an der Wohlfahrtspflege beteiligten Kreise vergleichen[1]). Die Hauptarbeit leistet auch hier wegen der durch die große Mitgliederzahl bedingten Schwerfälligkeit ein Arbeitsausschuß.

Der Nachteil dieser Organisationsform ist, abgesehen von ihrer eben erwähnten Unbeweglichkeit, daß diesem Ausschuß die öffentlichrechtlichen Eigenschaften der nach den Städteordnungen gebildeten Deputation fehlen und daß die Vertreter der städtischen Körperschaften in der Minderheit sind, also dem Willen der Stadtverwaltung nicht genügend Uebergewicht verschaffen können. Die Städte können daher diesem Ausschuß nur geringes Mitwirkungsrecht einräumen, so daß seine Tätigkeit weniger entscheidender als beratender Natur ist.

Eine besondere Stelle nehmen die sogenannten Beiräte ein, in denen sich Ansätze zu wirtschaftlicher Selbstverwaltung der Interessenten zeigen. Die RFV. in ihrer ursprünglichen Fassung sah in § 3, Abs. 2 vor, daß die Länder zu bestimmen hatten, in welcher Weise Personen aus dem Kreise der Hilfsbedürftigen bei der Durchführung der Fürsorge zu beteiligen sind. Nach § 32, Abs. 3 war die Heranziehung von Personen aus dem Kreise der Fürsorgeberechtigten bei der Festsetzung von Art und Höhe der Fürsorgeleistungen im bisherigen Umfange sicherzustellen. Die Pr.AVRFV. vom 17. April 1924 verzichtete auf eine Neuregelung für die allgemeine Fürsorge und verwies auf die bisherigen Bestimmungen (§ 18, Abs. 2).

Das Gesetz zur Abänderung der RFV. vom 8. Juni 1926 (RGBl. S. 255) verschärfte die anfängliche Regelung etwas, indem es die Beteiligung von Fürsorgeberechtigten oder an ihrer Stelle von ihren Vertretern oder Vertretern ihrer Vereinigungen oder von Vereinen, die Hilfsbedürftige betreuen, bei der Aufstellung von Richtsätzen und Richtlinien und bei der Durchführung der Fürsorge wenigstens in einem Rechtszuge zwingend vorschrieb. (Art. 1, Ziff. 1 a).

[1]) Memelsdorff, Aufbau des Wohlfahrtsamtes, S. 86.

Preußen trug dieser neuen Rechtslage durch das Gesetz über die Heranziehung Hilfsbedürftiger bei der Durchführung der öffentlichen Fürsorge vom 29. März 1927 (GS. S. 33) Rechnung. Es ordnete die Errichtung eines Beirates an, dem die eben erwähnten Personen angehören müssen. Die Mitglieder des Beirates werden durch die Verwaltungsorgane der Fürsorgeverbände berufen. Vorsitzender des Beirates ist der Vorsitzende des Verwaltungsorganes des Fürsorgeverbandes oder ein von ihm zu bestellender Vertreter. Auf die Bildung dieses Beirates kann verzichtet werden, wenn den schon vorhandenen Deputationen oder Unterausschüssen Hilfsbedürftige oder deren Interessenvertreter angehören (Art. I, Ziff. 1, Abs. 4).

Die RFV. wurde erneut abgeändert durch die zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931 (RGBl., S. 279), 5. Teil, Kap. VIII, Art. 1, Ziff. 2. Diese überließ es nicht mehr den Ländern zu bestimmen, in welchem Rechtszuge die Fürsorgeberechtigten bei der Durchführung der Fürsorge mitzuwirken haben, sondern schrieb diese Mitwirkung für die erste Instanz, d. h. für die Entscheidung über den Einspruch gegen die Ablehnung der Fürsorge oder gegen die Festsetzung ihrer Art und Höhe vor.

In Ausführung dieser Vorschrift bestimmte die preußische Verordnung zur Aenderung der Ausführungsverordnung zur RFV. vom 31. Juli 1931 (GS. S. 137) in Art. 1, Abs. 5, daß der Beirat vor der Entscheidung über den Einspruch gehört werden müsse. Sie brachte auch die Möglichkeit, die Entscheidung über die Einsprüche durch das Verwaltungsorgan einem Mitgliede des Gemeindevorstandes oder einem sonstigen Gemeindebeamten zu übertragen.

Auch in der Organisation der Fürsorgestelle zeigen sich große Verschiedenheiten. Das Armenbüro der Vorkriegszeit ist verschwunden. Wenn auch die RFV. unter den Aufgaben der Fürsorgeverbände in § 1, Abs. 2 noch die Armenfürsorge aufzählt, so will sie doch die ominöse Bezeichnung „arm", die bei den Hilfsbedürftigen gar zu leicht die Erinnerung an die unter der Herrschaft des UWG. mit dem Bezuge von Unterstützungen verbunden gewesenen Rechtsnachteile wachruft, nach Möglichkeit vermieden wissen. Sie nennt deshalb auch die Stellen, denen die Durchführung der Fürsorge obliegt, in § 5, Abs. 5 „Fürsorgestellen". Diese Bezeichnung hat sich indes in der Praxis nicht eingebürgert. Anknüpfend an eine Entwicklung, deren Anfänge schon in der Vorkriegszeit liegen [1]), haben die Städte Wohlfahrtsämter errichtet. Diese Aemter bearbeiten indes zumeist nicht nur die Angelegenheiten des Bezirksfürsorgeverbandes. Oft umfassen sie alles, was zur Wohlfahrtspflege im engeren Sinne gerechnet wird, so insbeson-

[1]) Düren 1911, Magdeburg 1914. 1918 bereits in 70 Städten.

dere (die weiter unten zu behandelnde) Jugendfürsorge und Jugendpflege. Und nicht selten ist auch ein Gesundheitsamt angeschlossen, das sich vor allem der Bekämpfung von Volksseuchen und anderen gesundheitsfürsorgerischen Aufgaben widmet. Zuweilen sind auch Versicherungsamt und Wohnungsamt dem Wohlfahrtsamt eingegliedert.

Die verschiedenen Wege, die die Städte dabei eingeschlagen haben, zeigt anschaulich eine vom Deutschen Städtetage am 1. April 1931 veranstaltete Erhebung über die Organisationsformen in der kommunalen Wohlfahrtspflege von 87 Städten über 50 000 Einwohner [1]). Danach haben die meisten (45) Städte die gesamte Wohlfahrtspflege in einem Amte zusammengefaßt. In 20 bestehen nebeneinander ein Wohlfahrts-(Fürsorge-)Amt, ein Jugendamt und ein Gesundheitsamt. 13 haben ein Wohlfahrtsamt, das das Jugendamt mit umfaßt, neben dem aber selbständig ein Gesundheitsamt besteht. 4 haben neben dem Wohlfahrtsamt, dem das Gesundheitsamt eingegliedert ist, ein selbständiges Jugendamt. 3 haben je ein besonderes Amt für die gehobene und die allgemeine Fürsorge und eine Stadt gar hat neben einem sonst alle Zweige umfassenden Wohlfahrtsamt ein selbständiges Kriegswohlfahrtsamt für die Kriegsbeschädigten- und -hinterbliebenenfürsorge.

Die große Mehrzahl der städtischen Bezirksfürsorgeverbände bedient sich bei der Ausübung der Fürsorge in erheblichem Umfange der Mitwirkung ehrenamtlich tätiger Helfer. Diese Mitwirkung, die nach einem wohldurchdachten System — allerdings in zahlreichen Spielarten — erfolgt, stellt sich als Selbstverwaltung in dem ursprünglichen, politischen Sinne Rudolf von Gneists dar.

Ihre älteste, zu allgemeiner Verbreitung gelangte Form ist das Elberfelder System [2]), das 1852 entwickelt wurde. Nach dem Grundsatz weitgehender Dezentralisation und Individualisierung wurde die Stadt in Bezirke unter ehrenamtlichen Vorstehern, die Bezirke in Quartiere mit ehrenamtlichen Pflegern eingeteilt. Diese Ehrenbeamten beschlossen vollkommen selbständig über Art und Maß der Unterstützung und zahlten die Barleistungen auch selbst. Als obere Instanz war eine Zentralverwaltung unter einem ehrenamtlichen Leiter vorhanden. Mitwirkung und Einfluß der Gemeinde waren auf das geringste Maß beschränkt.

Das Straßburger System beseitigte die Quartiereinteilung, setzte den Pflegern hauptamtlich tätige Kräfte zur Seite und verlegte den Schwerpunkt der Fürsorgetätigkeit in das Armenamt.

---

[1]) Helbing, „Die Organisation der kommunalen Wohlfahrtspflege" in „Der Städtetag", 26. Jahrg., Nr. 4.

[2]) Vorläufer in Hamburg schon 1788, in Göttingen 1818.

Die Massennot der Nachkriegszeit und die neuen fürsorgerischen Gesichtspunkte führten in vielen Gemeinden zunächst zu einer straffen Zentralisation der Fürsorge, oft unter jeglicher Beseitigung ehrenamtlicher Mitarbeit. Die meisten Fürsorgeverbände haben dann aber eine dem Elberfelder oder Straßburger System mehr oder minder ähnliche Organisation eingeführt. Die Stadt ist gewöhnlich in Bezirke eingeteilt, die sich aus einer Anzahl von Unterbezirken zusammensetzen. Die in diesem Unterbezirk wohnenden Hilfsbedürftigen wenden sich mit ihren Unterstützungsanträgen direkt oder über die Fürsorgestelle an den für ihn bestellten Wohlfahrtspfleger. Dieser prüft die Anträge und schlägt eine nach Art und Höhe bestimmte Unterstützung vor. Die Entscheidung über seinen Vorschlag trifft teils die Fürsorgestelle, teils eine in regelmäßigen Zeiträumen zusammentretende Versammlung, die aus den Wohlfahrtspflegern des Bezirkes gebildet ist, von dem Bezirksvorsteher geleitet wird und der Beamte der Fürsorgestelle und hauptamtliche Fürsorgerinnen beiwohnen. Die Fürsorgestelle hat zumeist die Befugnis, die Beschlüsse der Bezirksversammlung abzuändern und aufzuheben. Zuweilen besteht als zweite Instanz auch eine aus den Bezirksvorstehern gebildete Kommission, die über beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlungen zu entscheiden hat.

Der ehrenamtlichen Wohlfahrtspflegearbeit haften naturgemäß gewisse Mängel an. Die Wohlfahrtspfleger besitzen fast ausnahmslos keinerlei fachliche Schulung. Nicht selten lassen sie sich auch bei ihren Entscheidungen von subjektiven Erwägungen beeinflussen. Trotzdem legen die meisten Bezirksfürsorgeverbände auf die ehrenamtliche Mitarbeit den größten Wert und bemühen sich, ihre Organisation zu vervollständigen und zu verfeinern, weil die Wohlfahrtspfleger nicht nur die Fürsorgestelle wesentlich entlasten, sondern auch ein wertvolles Bindeglied zwischen ihr und den Hilfsbedürftigen darstellen.

bb) Ländliche Bezirksfürsorgeverbände.

In den ländlichen Bezirksfürsorgeverbänden ähnelt die Organbildung der oben geschilderten der städtischen Verbände. Auch sie weist starke Verschiedenheiten auf.

In den meisten Kreisen ist ein Wohlfahrtsausschuß gebildet, der die Aufgabe hat, die Zusammenarbeit zwischen freier und behördlicher Wohlfahrtspflege zu fördern und dem Kreiswohlfahrtsamt beratend zur Seite zu stehen, z. T. auch über die Gewährung von Unterstützungen zu entscheiden. Für die einzelnen Zweige der Fürsorge werden oft Unterausschüsse gebildet. Es gibt aber auch Landkreise, die auf jede Bildung von Ausschüssen verzichtet haben. Sie haben dies wohl hauptsächlich aus Ersparnisgründen getan. Da den im Landkreise ver=

streut wohnenden Mitgliedern der Ausschüsse Tagegelder gezahlt und die Reisekosten erstattet werden müssen, entstehen durch jede Sitzung Ausgaben, die im Jahresergebnis eine nicht unbeträchtliche Summe ausmachen.

Diese Kreise haben daher auch den Beirat, der vor der Entscheidung über den Einspruch (§ 20, Abs. 6 ABRFB.) zu hören ist, so klein wie möglich, oft nur mit zwei Vertretern der Unterstützungsberechtigten, gebildet und die Entscheidung dem Landrat durch den Kreisausschuß übertragen (§ 20, Abs. 3 ABRFB.).

Auch die ersten Kreiswohlfahrtsämter sind bereits in der Vorkriegszeit eingerichtet worden [1]). Die wachsende Not während des Krieges beschleunigte die Entwicklung. Anfang 1919 bestanden in Preußen bereits mehr als 200 Kreiswohlfahrtsämter [2]).

Der Aufbau des Amtes richtet sich meist nach einer Satzung, die Zweckbestimmung und Aufgabenkreis festlegt. Seine Organisation weist ähnliche Mannigfaltigkeit auf wie die der städtischen, zumal die preußischen Landkreise hinsichtlich ihrer Flächengröße, Bevölkerungsdichte und wirtschaftlichen Struktur die größte Verschiedenheit zeigen. Meist sind aber alle Zweige der Wohlfahrtspflege in einem Amte zusammengefaßt.

Für die praktische Arbeit der ländlichen Bezirksfürsorgeverbände ergeben sich nicht geringe Schwierigkeiten daraus, daß die Hilfsbedürftigen meist über ein ziemlich großes Gebiet verstreut wohnen. Einige Fürsorgeverbände haben daher das Kreisgebiet in Bezirke eingeteilt, die sich manchmal mit den Amtsbezirken oder auch mit den Schulverbänden decken, teilweise aber auch nach anderen Gesichtspunkten gebildet sind. Für diese Bezirke sind entweder Vertrauensleute bestellt oder aber Fürsorgeausschüsse aus Vertretern der zugehörigen Gemeinden, von Kirche, Schule und von Vereinen der freien Wohlfahrtspflege gebildet. Ihre Aufgabe ist zuweilen die Vorprüfung aller Anträge auf Unterstützung oder aber auch die Durchführung bestimmter Maßnahmen.

Da die Mitglieder der Bezirksfürsorgeausschüsse zum Teil auch dem Hauptwohlfahrtsausschuß anzugehören pflegen, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen beiden Einrichtungen und die Verwertung der in der praktischen Arbeit gesammelten Erfahrungen bei den Beschlüssen des Hauptausschusses gesichert.

Andererseits haftet dieser Organisation aber eine gewisse Schwerfälligkeit an, die um so mehr zu Tage tritt, je größer die Zahl der zu betreuenden Hilfsbedürftigen wird. Die meisten Bezirksfürsorgever-

[1]) Krefeld 1911, Lennep 1913, Adenau 1914.
[2]) Kracht, die soziale Fürsorge in den Landkreisen, S. 731.

bände [1]) haben daher einen anderen Weg beschritten, auf den die RFV. besonders hinweist. Nach § 3, Abs. 2, S. 2 bestimmt das Land, inwieweit die Gemeinden von den Bezirksfürsorgeverbänden zur Durchführung ihrer Aufgaben herangezogen werden können. Preußen hat hiernach in § 15 AVRFV. angeordnet, daß die Durchführung der den Landkreisen als Bezirksfürsorgeverbänden obliegenden Fürsorgeaufgaben, insbesondere die Annahme der Anträge, die Entscheidung über die Anträge und die Durchführung der Fürsorgemaßnahmen, sowie die einstweiligen Maßnahmen in dringenden Notfällen durch Beschluß des Kreisausschusses den kreisangehörigen Gemeinden und engeren Gemeindeverbänden ganz oder teilweise übertragen werden können. Den kreisangehörigen Gemeinden und engeren Gemeindeverbänden mit mehr als 10 000 Einwohnern, in der Provinz Hannover den selbständigen Städten und in Berlin den Bezirken ist ein Anspruch auf die Delegation gegeben (Abs. 2), sofern nicht mangelnde Leistungsfähigkeit die Erfüllung der Fürsorgeaufgaben durch den Bezirksfürsorgeverband notwendig macht [2]).

Diese Delegation stellt im Vergleich mit der aus dem Verwaltungsrecht bekannten Delegation ein neues Rechtsgebilde eigener Art dar. Es handelt sich hier weder um eine generelle Delegation, d. h. um die Ermächtigung des Gesetzgebers an Verwaltungsbehörden zum Erlaß von Rechtsverordnungen für bestimmte Sachgebiete, noch um eine spezielle Delegation, also um eine Ermächtigung für einen bestimmten Einzelfall oder eine fest umrissene Mehrheit von solchen. Das Eigentümliche der neuen Institution ist nämlich, daß ein Selbstverwaltungskörper einem anderen Selbstverwaltungsaufgaben übertragen und ihn bestimmte Arten von praktischen Verwaltungsarbeiten verrichten lassen kann, daß er aber die volle Verantwortung für die übertragenen Aufgaben und Arbeiten behält und in Prozessen allein parteifähig ist.

Den Umfang der Delegation zu bestimmen, ist dem Kreisausschuß überlassen. Er kann sowohl ganze Aufgabengebiete als auch einzelne Arbeitsvorgänge bei der Durchführung der Fürsorge übertragen. Nach Kracht [3]) haben von der Befugnis zur Uebertragung aller Aufgaben von den 423 preußischen Kreisen nur 8 Gebrauch gemacht, weitere 7 mit der Beschränkung auf größere Gemeinden und Gemeindeverbände. 244 Kreise haben nur die Armenpflege übertragen, 72 mehrere Fürsorgezweige.

---

[1]) 1925 nach Kracht, a. a. O., S. 757, 80 v. H. aller Kreise.

[2]) Durch Art. VIII der Pr.VO. v. 17. März 1933 (GS. S. 4) ist diese Delegationsmöglichkeit insofern etwas eingeschränkt worden, als in solchen Landesteilen, in denen engere Gemeindeverbände vorhanden sind, die Uebertragung nur auf diese, nicht auf die ihnen angehörigen Gemeinden zulässig ist. Das Antragsrecht steht auch nur den engeren Gemeindeverbänden zu.

[3]) „Die soziale Fürsorge in den Landkreisen", S. 767 ff.

Da den Bezirksfürsorgeverbänden die volle Verantwortung für die übertragenen Aufgaben geblieben ist, war es notwendig, ihnen auch genügenden Einfluß auf die Geschäftsführung der beauftragten Gemeinden zu gewähren. Dies ist dadurch geschehen, daß der Kreisausschuß in § 16, Abs. 1 AVRFV. ermächtigt worden ist, im Rahmen der gemäß § 6 RFV. erlassenen Bestimmungen des Landes Richtlinien zur Sicherung einer einheitlichen Durchführung der Fürsorgeaufgaben aufzustellen, die für die kreisangehörigen Gemeinden und engeren Gemeindeverbände verbindlich sind. Darüber hinaus kann der Kreisausschuß den für die Durchführung der Fürsorgeaufgaben in den einzelnen Gemeinden und engeren Gemeindeverbänden zuständigen Organen Weisungen hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung in jedem einzelnen Falle erteilen. Er kann ferner die mit seinen Weisungen in Widerspruch stehenden Entscheidungen der Gemeindeorgane abändern und muß das sogar tun, wenn sie das Gesetz verletzen (§ 16, Abs. 2 AVRFV.).

Diese Anweisungsbefugnis galt allerdings nicht für die in § 15, Abs. 2 AVRFV. genannten kreisangehörigen Städte, die auf ihren Antrag Fürsorgeaufgaben zur selbständigen Verwaltung unter eigener Verantwortung übertragen erhalten haben. Diese Ausnahme erklärte sich daraus, daß die größeren Gemeinden mehr Gewähr für eine ordnungsmäßige Erledigung der Aufgaben boten, zumal die Uebertragung überhaupt nur erfolgen darf, wenn eine wirtschaftlich gesunde Erfüllung der Fürsorgeaufgaben gewährleistet ist (§ 15, Abs. 2 AVRFV.). Hinzu kam, daß erfahrungsgemäß die Einwohner kleiner Gemeinden nur ungern den Beschwerdeweg gegen ihre Verwaltungsbehörde beschreiten, so daß hier die Korrektur der Geschäftsführung durch häufigere Entscheidungen der Beschwerdeinstanz fehlt.

Die von Jahr zu Jahr sich verschärfende Wirtschaftskrise hatte die Fürsorgearbeit immer schwieriger gemacht und bei der ständig wachsenden Zahl von Hilfsbedürftigen eine gerechte und gleichmäßige Behandlung der gleichgelagerten Unterstützungsfälle immer notwendiger erscheinen lassen. Da trotz der von den Kreisausschüssen herausgegebenen Richtlinien eine solche gleichmäßige Handhabung innerhalb der Bezirksfürsorgeverbände nicht zu erreichen war und Gemeinden teils wegen ihrer finanziellen Notlage mit ihren Leistungen hinter den Richtsätzen zurückblieben, teils unter politischen Gesichtspunkten über sie hinausgingen, hob die Verordnung des Preußischen Staatsministeriums zur Ergänzung der Ersten und Zweiten Sparverordnung vom 14. März 1932 (GS. S. 123) die Ausnahme auf [1]). Die in § 15, Abs. 2 AVRFV. genannten Gemeinden können demnach jetzt die ihnen übertragenen Fürsorgeaufgaben nicht mehr selbständig unter eigener Verantwortung verwalten und sind an Weisungen des Kreisausschusses gebunden.

[1]) 5. Teil, Kap. XVII, § 1 Ziff. 4 und 5 a. a. O.

b) Landesfürsorgeverbände.

Auch für die Landesfürsorgeverbände ordnet § 2 AVRFV. an, daß die durch die Gemeindeverfassungsgesetze bestimmten Organe die Fürsorgeaufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten durchzuführen haben. Nach den Provinzialordnungen sind daher Provinziallandtag, Provinzialausschuß und Landeshauptmann als Organe des Landesfürsorgeverbandes tätig. Sie bedienen sich gleichfalls zur Bearbeitung einzelner Fürsorgezweige der Mitarbeit von Kommissionen und Deputationen.

Auch die Landesfürsorgeverbände haben Beiräte gebildet, die bei der Entscheidung über Einsprüche wegen der Fürsorgegewährung mitzuwirken haben. Sie sind dabei keineswegs einheitlich verfahren.

Der Beirat des Landesfürsorgeverbandes der Provinz Brandenburg besteht aus je einem vom Landesdirektor berufenen Sozial- und Kleinrentner und der Arbeitsgemeinschaft von brandenburgischen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege in Berlin. In der Provinz Niederschlesien ist als Beirat unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns eine Arbeitsgemeinschaft für Wohlfahrtspflege tätig, die aus einem Vertreter des Oberpräsidenten, zwei des Regierungspräsidenten, zwei des Provinzialausschusses, drei des Schlesischen Städtetages, einem des Schlesischen Landkreistages, einem des Landgemeindetages und sieben der Spitzenverbände, des Landesjugendamtes und des Beirats für Kriegsbeschädigten- und -hinterbliebenenfürsorge beim Landeswohlfahrtsamt besteht. Pommern hat den Beirat aus einem Klein- und einem Sozialrentner und je einem Mitglied der Arbeiterwohlfahrt und der Pommerschen Frauenhilfe zusammengesetzt. Die anderen Landesfürsorgeverbände haben Regelungen getroffen, die den erwähnten mehr oder minder ähneln.

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Die RFV. unterscheidet reichsrechtliche und landesrechtliche Fürsorgeaufgaben.

Die reichsrechtlichen Aufgaben zählt sie in § 1 völlig systemlos auf. Den Fürsorgeverbänden liegt danach wie den alten Armenverbänden die Armenfürsorge ob (§ 1, Abs. 2, 1. Halbsatz). Als neue Aufgaben sind ihnen zugewiesen (§ 1, Abs. 1) die soziale Fürsorge für die Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen (a), die Fürsorge für die Klein- (c) und die Sozialrentner (b), die Fürsorge für Schwerbeschädigte und Schwerererwerbsbeschränkte durch Arbeitsbeschaffung (d), die Wochenfürsorge (f) und die Fürsorge für minderjährige Hilfsbedürftige (e) [1].

[1] Bei der Fürsorge für minderjährige Hilfsbedürftige handelt es sich, wohlfahrtspolitisch gesehen, nicht um Maßnahmen der Fürsorgepflicht, sondern der Jugendhilfe. Sie soll deshalb auch dort behandelt werden.

§ 1, Abs. 2, 2. Halbsatz RFV. gibt den Ländern die Ermächtigung, den Fürsorgeverbänden weitere — also landesrechtliche — Fürsorgeaufgaben zu übertragen. Preußen hat von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht [1]).

Was überhaupt unter Fürsorge zu verstehen sein soll, sagt die RFV. nicht. Sie überläßt es den Ländern, Voraussetzung, Art und Maß der Fürsorge zu bestimmen, behält sich allerdings vor, hierfür Rahmenvorschriften zu geben (§ 6).

Veranlaßt zu diesem Vorbehalt sah sich das Reich durch die Tatsache, daß unter der Herrschaft des UWG., dessen § 8 den Landesgesetzen auch schon die Regelung von Art und Maß der öffentlichen Unterstützung überlassen hatte, eine Verschiedenheit in der Durchführung der Armenfürsorge in Deutschland eingetreten war, die zu erheblichen Schwierigkeiten geführt hatte. Bei der Neuregelung sollte deshalb einerseits grundsätzlich anerkannt werden, daß die Länder den Umfang der Fürsorgeleistung zu bestimmen hätten, da nach der Dritten Steuernotverordnung ja auch die Lasten der Fürsorgepflicht von den Ländern und ihren Bezirksfürsorgeverbänden zu tragen waren. Andererseits sollte aber durch reichsrechtliche Richtlinien für die Durchführung der Fürsorge vermieden werden, daß die alten Mißstände auch unter dem neuen Recht wieder einträten.

Richtunggebend für diese Rahmenvorschriften waren die Grundsätze, die die Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz vom 14. Februar 1923 über Ziel und Wege der Fürsorge aufgestellt hat [2]).

Die Reichsregierung erließ mit Zustimmung des Reichsrats zunächst provisorisch die „Grundsätze über Voraussetzung, Art und Maß

---

[1]) Die Verpflichtung der Landesfürsorgeverbände zur Anstaltsfürsorge für Geisteskranke, Idioten u. a. und zur Fürsorge für die Erwerbsbefähigung der Blinden, Taubstummen, Krüppel und Minderjährigen und die Erziehung der letzteren gem. § 6 AVRFV. stellt zwar eine Erweiterung des bisherigen Landesfürsorgerechts (§ 31 AGUWG.), nicht aber eine Erweiterung der reichsrechtlichen Aufgaben der Fürsorgeverbände dar.

[2]) „Die Fürsorge soll Werte schaffen, nicht bloß Werte erhalten. Ihr vornehmstes Ziel muß sein, den Hilfsbedürftigen in Willen und Kräften so zu stärken, daß er sich durch eigenes Können, Mühen und Schaffen selbst behauptet. Sie darf das selbstverantwortende Schaffen nicht lähmen, vor allem nicht die Erfüllung der Pflichten gegen die eigene Familie. Sie muß rechtzeitig und ausreichend einsetzen und, wo es nottut, auch vorbeugend zugreifen. Sie muß in der Form die Menschenwürde achten. Sie darf nicht einförmig helfen, sondern muß die Eigenart der Notstände ergründen und aus ihr heraus die Mittel zur Abhilfe wählen. Sie soll die Hingabe von Geld nicht mehr in den Mittelpunkt stellen, sondern die Hilfe von Mensch zu Mensch."

öffentlicher Fürsorgeleistungen" vom 27. März 1924 (RGBl. S. 379). Diese — nur sehr kurzen — Grundsätze bestimmten, daß im Falle der Hilfsbedürftigkeit als Mindestmaß der unentbehrliche Lebensunterhalt, insbesondere Obdach, Nahrung, Kleidung, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen und nach dem Ableben ein angemessenes Begräbnis zu gewähren sind. Hilfsbedürftige Schwangere und Wöchnerinnen sollen die erforderliche Fürsorge erhalten. (Ziff. 1). Dabei ist hinsichtlich Art und Maß der Fürsorge individuell zu verfahren.

Diese vorläufigen Reichsgrundsätze wurden durch die vom 4. Dezember 1924 (RGBl. S. 765) mit amtlichen Erläuterungen vom 13. Dezember 1924 (RGBl. S. 494 ff.) ersetzt. Nach Abänderungsverordnungen vom 8. Juni 1926 (RGBl. S. 256) und vom 29. März 1928 (RGBl. S. 138) ergingen am 1. August 1931 (RGBl. S. 491) die „Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge" in neuer Fassung.

Die seit Dezember 1924 erlassenen Reichsgrundsätze stecken sämtlich das Ziel der Fürsorge insofern weiter, als diese dem Hilfsbedürftigen nicht mehr nur den notwendigen Lebensunterhalt unter Berücksichtigung der Eigenart der Notlage gewähren, sondern ihn „tunlichst" auch in den Stand setzen soll, sich und seinen Angehörigen den Lebensbedarf selbst zu beschaffen (§ 1, Abs. 2). Die Fürsorge kann ferner auch vorbeugend eingreifen, um drohende Hilfsbedürftigkeit zu verhüten, besonders um Gesundheit und Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Bei Jugendlichen kann sie auch eingreifen, um Störungen der körperlichen, geistigen oder sittlichen Entwicklung zu verhindern (§ 3). Sie soll ferner Einrichtungen für Hilfsbedürftige, besonders solche zur Beschäftigung Erwerbsbeschränkter, fördern, wenn sie die Einzelfürsorge entlasten, sparsam wirtschaften und die öffentlichen Mittel zweckentsprechend verwenden (§ 4).

In § 35 wird schließlich noch ausdrücklich festgestellt, daß die Reichsgrundsätze die Länder, und soweit nicht landesrechtliche Bestimmungen entgegenstehen, auch die Fürsorgeverbände nicht hindern, den Hilfsbedürftigen darüber hinaus Hilfe zu gewähren. Die Reichsgrundsätze stellen also Mindestvorschriften dar, die der Selbstverwaltung der Fürsorgeverbände nur eine untere Grenze ziehen sollen.

Die Reichsgrundsätze hatten, wie der Preußische Minister für Volkswohlfahrt in einem Erlaß vom 28. Juni 1928 (III. E. 1180) zur zweiten Verordnung über Fürsorgeleistungen vom 22. Juni 1928 (Volkswohlfahrt, S. 769) ausdrücklich feststellt, „keine unmittelbare Wirkung für die Landesbehörden, sondern stellten lediglich eine Weisung an die nach Landesrecht zur Rechtsetzung berufenen Stellen dar, die Regelung des materiellen Fürsorgerechtes den Reichsgrundsätzen entsprechend vorzunehmen."

Im Gegensatz hierzu hat das Bundesamt für Heimatwesen die Auffassung vertreten, daß die Reichsgrundsätze unmittelbar wirkende Rechtsnormen seien, die zu ihrer Wirksamkeit keiner Inkraftsetzung durch Landesrecht bedürfen [1]). Das Reich hat diese Streitfrage entsprechend der Ansicht des Bundesamtes dadurch entschieden, daß es durch die zweite Verordnung des Reichspräsidenten vom 5. Juni 1931 (RGBl. S. 279) § 6, Abs. 1 und 2 RFV. eine neue Fassung gab. Das primäre Recht der Länder zum Erlaß von Vorschriften über Art und Maß der Fürsorge, das schon unter der Herrschaft des UWG. (§ 8) bestand, wurde beseitigt. Grundsätzlich erläßt nunmehr die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats diese Vorschriften. Die Länder können im Rahmen der Vorschriften weitere Bestimmungen erlassen.

Preußen hatte durch Erlaß des Volkswohlfahrtsministers vom 27. April 1924, betr. Grundsätze über Voraussetzung, Art und Maß öffentlicher Fürsorgeleistungen (III. E. 558, Volkswohlfahrt, S. 228) „im Anschluß an die Grundsätze der Reichsregierung vom 27. März 1924 (RGBl. S. 379)“ kurze Ergänzungsvorschriften erlassen. Sie wurden ersetzt durch die preußische Verordnung über Fürsorgeleistungen vom 20. Dezember 1924 (GS. S. 764). Diese erklärte die Reichsgrundsätze vom 4. Dezember 1924 (RGBl. S. 765) bis auf einige §§ als für Preußen verbindlich und gab anstelle der nicht übernommenen Vorschriften Sonderbestimmungen [2]). Der Aenderung der Rechtsgrundlage für den Erlaß der Ländergrundsätze durch die Notverordnung vom 5. Juni 1931 trug Preußen durch die Verordnung vom 8. August 1931 (GS. S. 178) Rechnung, indem es die Bestimmung über die Anwendbarkeit der Reichsgrundsätze aufhob.

Das aus der Eigenschaft der Fürsorgeaufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheit der Träger sich ergebende Recht der Fürsorgeverbände, das Maß der Fürsorge selbst zu bestimmen, hat aber seit dem Erlaß der RFV. eine Einengung erfahren:

Der Reichstag hatte am 14. Juli 1925 folgenden Entschluß gefaßt: „Der § 6 im Abschnitt B (der RFV.) erhält folgenden Abs. 3: Bei der Festsetzung von Unterstützung öffentlichrechtlicher Art bleiben von dem Einkommen des Hilfsbedürftigen aus den Bezügen der sozialen Versicherungsgesetze und der Fürsorgegesetze mindestens drei Viertel des Betrages bis zu 270.— RM. außer Ansatz.“ Dieses Gesetz ist aber wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht verkündet worden [3]). Die

---

[1]) BA. 64, 1; 73, 163.

[2]) Die VO. v. 20. Dezember 1924 wurde abgeändert durch die VO. v. 22. Juni 1928 (GS. S. 167).

[3]) Reichstagsdrucksachen, III. Wahlperiode, Nr. 1464, 1483, 1696, 1774 und 2127.

Reichsregierung erließ dann, um dem Reichstag entgegenzukommen, die Verordnung zur Aenderung der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 7. September 1925 (RGBl. S. 332). Diese Verordnung fügte hinter § 33 der Reichsgrundsätze einen § 33 a ein, der die Festsetzung von den örtlichen Verhältnissen angepaßten Richtsätzen für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhalts des Hilfsbedürftigen durch die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle vorsah. Für Sozial- und Kleinrentner und ihnen Gleichstehende sollte dabei eine angemessene Mehrleistung vorgesehen werden. Dieser § 33 a wurde dann durch Gesetz vom 8. Juni 1924 (RGBl. S. 255) als § 6, Abs. 3 und 4 in die RFV. eingefügt. Damit war der Konflikt zwischen Reichstag und Reichsrat aus der Welt geschafft [1]).

a) Bezirksfürsorgeverbände.

Preußen ermächtigte die Verwaltungsorgane der Bezirksfürsorgeverbände, die Richtsätze festzusetzen [2]). Dabei haben die Fürsorgeverbände gem. § 18, Abs. 2 AVRFV. einen Beirat zu hören, dem „1. Personen aus den Kreisen der Hilfsbedürftigen oder Vertreter derselben, insbesondere solche ihrer Vereinigungen, 2. Vertreter von Vereinen, die Hilfsbedürftige betreuen", angehören müssen.

Eine grundsätzliche Neuregelung der Bestimmungen über die Festsetzung von Richtsätzen erfolgte durch Art. 5 der Verordnung zur Ergänzung von sozialen Leistungen vom 19. Oktober 1932 (RGBl. S. 499). Er änderte § 6 RFV. dahin ab, daß die Richtsätze für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhaltes von der obersten Landesbehörde oder der von ihr beauftragten Stelle festgesetzt werden. Wird ein Fürsorgeverband beauftragt, so hat die Festsetzung durch den Vorsitzenden seines Verwaltungsorgans zu erfolgen.

Diese Bestimmung nimmt das Recht zur Festsetzung der Richtsätze aus dem großen Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege heraus und verwandelt es in ein Auftragsrecht. Während bisher die staatlichen Aufsichtsorgane dem freien Ermessen der Bezirksfürsorgeverbände nur dann entgegentreten durften, wenn es mit den Gesetzesvorschriften nicht mehr in Einklang zu bringen war, besteht jetzt ein staatliches Anweisungsrecht, das die Fürsorgeverbände an die Anordnung der Zentralstellen bindet und sie der Verantwortung beraubt.

---

[1]) Vgl. Baath, 7. Aufl., S. 57.

[2]) VO. d. Pr. Min. f. Volksw. über die Festsetzung der Unterstützungen der öffentlichen Fürsorge v. 3. Oktober 1925 (Staatsanzeiger v. 8. Okt. 1925).

Da in Preußen die Festsetzung der Richtsätze dem Verwaltungsorgan des Bezirksfürsorgeverbandes[1]) [2]) übertragen war, ist jetzt dessen Vorsitzender dafür zuständig, bei ländlichen Bezirksfürsorgeverbänden also der Landrat, bei Stadtkreisen der Bürgermeister (bzw. Oberbürgermeister).

Diese Neuregelung ist von viel größerer Bedeutung als es bei flüchtiger Betrachtung den Anschein hat. Mit dem riesenhaften Anschwellen der Zahl der Wohlfahrtsunterstützten in den letzten Jahren ist die Fürsorge mehr und mehr erstarrt. Die Richtsätze sind nicht mehr wie ursprünglich dem Hilfsbedürftigen kaum bekannte Anhaltspunkte für eine durchaus individuelle Bemessung der Unterstützung. Der Zwang, zahlreiche Hilfsbedürftige gerecht und gleichmäßig mit dem zum Lebensunterhalt Notwendigen zu versorgen, mußte vielmehr bei der Aehnlichkeit der Schicksale der meisten Wohlfahrtserwerbslosen, ihrer fast immer schon seit langem bestehenden Arbeitslosigkeit und der dadurch verursachten steigenden Verelendung zu einer Schematisierung der Fürsorge führen. Aus den Richtsätzen wurden mehr oder weniger Rentensätze. Die Unterstützten wissen allmählich genau, welche Richtsätze für sie maßgebend sind und rechnen bis auf den Pfennig nach, ob die ihnen bewilligten Leistungen den Richtsätzen entsprechen. Selbst jede geringe Aenderung der Richtsätze wirkt sich daher fast automatisch und unmittelbar auf die Gemeindefinanzen aus.

Der Zweck der neuen Vorschrift ist daher offenbar, angesichts der erheblichen finanziellen Tragweite jeder Richtsatzänderung alle parteipolitischen Einflüsse auszuschalten, die sich bei der nichtöffentlichen Beschlußfassung durch Kollegien ungehemmt auswirken können. Der Vorsitzende des Verwaltungsorgans muß hingegen die volle Verantwortung für die Reichssatzfestsetzung tragen, ohne sich wie das einzelne Mitglied des Verwaltungsorgans hinter dem Amtsgeheimnis und dem Hinweis auf den Mehrheitsbeschluß verschanzen zu können.

Der Hilfsbedürftige hat ebensowenig einen Rechtsanspruch gegen den Fürsorgeverband auf die Unterstützung, im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts, wie er ihn unter der Herrschaft des UWG. hatte. Wenn ihm Rechtsmittel gegen die Entscheidung über seinen Unterstützungsantrag zugebilligt sind, so handelt es sich vielmehr nur um einen Reflex der gesetzlichen Festlegung der Verwaltungsaufgaben.

---

[1]) Art. 1 VO. über Fürsorgeleistungen v. 20. Dezember 1924 (GS. S. 764), 18. August 1931 (GS. S. 178).

[2]) Die Worte in Art. 6 VO. v. 19. Oktober 1932 „Wird ein Fürsorgeverband beauftragt, ..." sind weit auszulegen. Sie umfassen nicht nur die Fälle, in denen die Uebertragung auf den Fürsorgeverband selbst erfolgt ist, sondern auch die, in denen wie in Preußen Organe des Verbandes bestimmt worden sind.

Eine Aenderung ist gegenüber dem früheren Rechtszustand aber insofern eingetreten, als die Gemeinden jetzt in das Rechtsmittelverfahren als Instanz eingeschaltet sind. Nach § 63 AGUWG. in Verbindung mit § 41 Zust.G. stand „dem Armen“ die Beschwerde an den Kreisausschuß und bei Städten über 10000 Einwohnern und nur aus einem Kreise bestehenden Ortsarmenverbänden an den Kreisausschuß zu.

Die RFV. überließ es zunächst den Ländern, im Rahmen der reichsrechtlichen Vorschriften Verfahren und Beschwerden zu regeln und zu bestimmen, in welcher Weise Personen bei der Durchführung der Fürsorge zu beteiligen seien (§ 3, Abs. 2). Diese Regelung erfolgte durch § 20 AVRFV. Die Beschwerde an den Kreis-, bzw. den Bezirksausschuß wurde beibehalten. Vorgeschaltet wurde ihr aber das Rechtsmittel des Einspruches. Der Einspruch muß vom Fürsorgesuchenden bei der Stelle angebracht werden, die die Verfügung erlassen hat. Diese Stelle entscheidet über den Einspruch. Gegen den ablehnenden Bescheid ist dann die Beschwerde gegeben.

Das Gesetz über die Heranziehung Hilfsbedürftiger bei der Durchführung der öffentlichen Fürsorge vom 29. März 1927 (GS. S. 33) fügte in das Einspruchsverfahren die Anhörung des Beirats aus den Kreisen der Unterstützten ein, der nach § 18 AVRFV. bei der Aufstellung von Grundsätzen und Richtlinien zu hören ist. Bei der Entscheidung über jeden Einspruch mußten nunmehr also ein beratendes und ein entscheidendes Gremium mitwirken. Da dieses Nebeneinander sich bald als zu schwerfällig und umständlich erwies, gab die Verordnung zur Aenderung der AVRFV. vom 31. Juli 1931 (GS. S. 137) dem Kreisausschuß das Recht, die Entscheidung über die Einsprüche dem Landrat als laufende Geschäfte im Sinne der Kreisordnung [1]) zu übertragen. Ebenso wurde der Gemeindevorstand ermächtigt, diese Entscheidungen einem seiner Mitglieder oder einem sonstigen Gemeindebeamten zu übertragen.

Eine zweifache Grenze ist dem Recht der Fürsorgeverbände, Art und Umfang ihrer Leistungen zu bestimmen, in der Wochenfürsorge gezogen. Was Schwangeren und Wöchnerinnen zu gewähren ist, bestimmt § 12 der Reichsgrundsätze in enger Anlehnung an die Wochenhilfebestimmungen der Reichsversicherungsordnung. Die RFV. [2]) gibt den Ländern aber auch noch auf, durch Festsetzung von Einkommenssätzen, bei deren Nichterreichung Wochenfürsorge zu gewähren ist, den Begriff der Hilfsbedürftigkeit als Voraussetzung für die Leistungsgewährung genau festzulegen und damit zu schematisieren. Preußen hat die Festsetzung der den örtlichen Verhältnissen anzupassenden Einkom-

[1]) z. B. § 137 KrOö. Pr.

[2]) § 6, Abs. 3.

menssätze den Verwaltungsorganen der Bezirksfürsorgeverbände übertragen und dabei ausdrücklich bestimmt, daß bei Nichterreichung der Einkommenssätze mindestens die vollen Sätze der Familienwochenhilfe der RFV. zu gewähren sind [1]). Damit ist den Fürsorgeverbänden nicht nur die Art, sondern auch das Maß ihrer Leistung vorgeschrieben. Die starre Bindung wird allerdings durch den Nachsatz wieder gelockert: „Wenn nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Hilfe nicht oder nicht in vollem Umfange benötigt wird."

In der Wandererfürsorge ist es in Preußen im Gegensatz zu anderen Ländern trotz der Forderungen und Vorarbeiten der Verbände zu einer gesetzlichen Sonderregelung noch nicht gekommen. Die Bezirksfürsorgeverbände gewähren Wanderern Unterstützung nach den Vorschriften der RFV. Im übrigen beschränken sich die Gemeinden im allgemeinen auf eine finanzielle Förderung der von Vereinen unterhaltenen Wandererherbergen.

b) Landesfürsorgeverbände.

Den Landesfürsorgeverbänden ist durch § 7, Abs. 2 RFV. die Fürsorge für die Hilfsbedürftigen übertragen worden, die bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit einen nachweisbaren gewöhnlichen Aufenthalt nicht haben. Zur endgültigen Tragung der Fürsorge ist der Landesfürsorgeverband verpflichtet, dem der vorläufig verpflichtete Bezirksfürsorgeverband angehört.

In der Regel belassen die Landesfürsorgeverbände die Fürsorge für die Hilfsbedürftigen den vorläufig verpflichteten Bezirksfürsorgeverbänden und erstatten ihnen lediglich ihre Aufwendungen. Sie sind nach § 11, Abs. 1 AVRFV. auch berechtigt, die ihrer Fürsorge anheimfallenden Hilfsbedürftigen den vorläufig verpflichteten Bezirksfürsorgeverbänden gegen Entschädigung zu überweisen.

Bedeutungsvoller als die Fürsorge für die Landeshilfsbedürftigen, die sog. ordentliche Fürsorge, ist die „außerordentliche", die Anstaltsfürsorge für hilfsbedürftige Geisteskranke, Idioten, Epileptische, Taubstumme, Blinde und Krüppel. Sie ist — entsprechend der Regelung unter der Herrschaft des UWG. — durch § 6 AVRFV. den Landesfürsorgeverbänden aus der Erwägung heraus übertragen worden, daß die Bezirksfürsorgeverbände nicht leistungsfähig genug sind, die hohen Kosten der Errichtung und Unterhaltung der für die Bewahrung, Kur und Pflege nötigen Anstalten zu tragen.

[1]) Art. 1 der VO. über Fürsorgeleistungen vom 20. Dezember 1924 (GS. S. 764) in der Fassung der dritten NotVO. d. Pr. Min. über Fürsorgeleistungen vom 18. August 1931 (GS. S. 178).

Der Landesfürsorgeverband hat die Verwaltungskosten der Anstalten und die Kosten der Beerdigung von Anstaltsinsassen aufzubringen. Die übrigen Kosten haben die endgültig verpflichteten Bezirksfürsorgeverbände zu erstatten.

Wie unter dem früheren Recht sind die Landesfürsorgeverbände auch befugt, die Fürsorge für Sieche unmittelbar zu übernehmen (§ 9 AVRFV.).

Auch die Verpflichtung der Landesfürsorgeverbände, den Bezirksfürsorgeverbänden eine Beihilfe zu gewähren, die nicht in der Lage sind, ihren Verpflichtungen zu genügen (§ 13 AVRFV.), stellt keine Neuerung dar.

Landes- wie Bezirksfürsorgeverbände müssen zur Deckung des ihnen aus der Fürsorgepflicht entstehenden Aufwandes zunächst ihre eigenen Einnahmen verwenden. Für den Fall, daß diese Mittel nicht ausreichen, gibt § 14 AVRFV. ihnen das Recht, den ungedeckten Aufwand nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts auf die Glieder des Verbandes unterzuverteilen.

B. Gehobene Fürsorge.

1. Kleinrentnerfürsorge.

Der Begriff der Kleinrentnerfürsorge fehlt in der Wohlfahrtsgesetzgebung und Literatur der Vorkriegs- und Kriegszeit. Der fortschreitende Vermögensverfall infolge der Inflation zwang eine immer größer werdende Zahl von Personen, öffentliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Da es nicht angängig erschien, diese Hilfsbedürftigen als Ortsarme nach den Vorschriften des UWG. zu behandeln, entwickelte sich bald eine Sonderfürsorge, die von den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit ausgeübt wurde, da das Reich zunächst alle Forderungen des 1920 gegründeten Deutschen Rentnerbundes ablehnte. Im Oktober 1921 richtete aber schon der Preußische Wohlfahrtsminister eine Rundfrage an die Landräte und die Magistrate der Stadtkreise über Form und Umfang der Unterstützungsgewährung und gab zugleich eine Reihe von Fürsorgemöglichkeiten selbst an. Nunmehr griff auch das Reich ein. Es setzte hundert Millionen Mark in den Nachtrag zum außerordentlichen Haushaltsplan des Reiches für 1921 für Zuschüsse zu den Unterstützungen der Gemeinden an hilfsbedürftige Kleinrentner ein und gab in den gleichzeitig erlassenen Richtlinien für die Verwendung der Reichszuschüsse auch an, wer als Kleinrentner anzusehen sei: „Als Kleinrentner gelten bedürftige, im Inlande wohnende Deutsche, die selbst oder deren Ehegatte durch Arbeit ihren Lebensunterhalt erworben haben, sich vor dem 1. Januar 1920 für das

Alter oder die Erwerbsunfähigkeit ein Vermögen (auch Rente) mit einem Jahreseinkommen von wenigstens 600.— M. sichergestellt haben und jetzt wegen Alters oder Erwerbsunfähigkeit im wesentlichen auf dieses Jahreseinkommen angewiesen sind. Ihnen können bedürftige Personen gleichgestellt werden, die wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen keine Arbeit finden konnten, denen aber aus Vorsorge ihrer Angehörigen ein entsprechendes Einkommen gesichert ist". Auch Preußen gewährte Zuschüsse. Eine Verpflichtung, die Kleinrentnerfürsorge auszuüben, bestand jedoch für die Gemeinden nicht.

Diesem Rechtszustand machte das Gesetz über Kleinrentnerfürsorge vom 4. Februar 1923 (RGBl. S. 104) ein Ende. § 1 verpflichtete die Gemeinden, deutschen Kleinrentnern oder ihnen Gleichgestellten auf Antrag Fürsorge nach Maßgabe dieses Gesetzes zu gewähren. Für Art, Umfang und Durchführung der Fürsorge waren Richtlinien maßgebend, welche die Reichsregierung im Einvernehmen mit dem Reichsrat und Reichstagsausschüssen herausgab. Nach diesen Richtlinien konnten die Gemeinden die ihnen obliegende Fürsorge unter ihrer Verantwortlichkeit durch Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege durchführen lassen. Regelmäßig sollten jedenfalls die Verbände der freien Wohlfahrtspflege zur Mitarbeit herangezogen werden. Bei der Festsetzung von Art und Höhe der Fürsorgeleistungen sollten Personen aus dem Kreise der Fürsorgeempfänger mitwirken.

Das Kleinrentnergesetz bestand aber nur kurze Zeit. Die RFV. hob es mit dem 1. April 1924 auf (§ 32, Abs. 1 b) und übertrug die Fürsorge für die Kleinrentner und die ihnen Gleichstehenden den Fürsorgeverbänden (§ 1, Abs. 1 c). An die Stelle der Richtlinien traten vom 1. Januar 1925 die Reichsgrundsätze (§§ 14 ff.). Sie machen es den Bezirksfürsorgeverbänden zur Pflicht, bei der Prüfung der Hilfsbedürftigkeit der Kleinrentner und in Art und Umfang der Hilfe Rücksicht auf die früheren Lebensverhältnisse zu nehmen. Die Fürsorge darf auch nicht — im Gegensatz zur allgemeinen Fürsorge — vom Verbrauch oder von der Verwertung eines kleineren Vermögens, eines kleineren selbstbewohnten Hausgrundstückes und einiger weiterer, näher bezeichneten Vermögensstücke abhängig gemacht werden. (§ 15 RGrS.). Im übrigen sind aber wie in der allgemeinen Fürsorge von den Verwaltungsorganen der Bezirksfürsorgeverbände den örtlichen Verhältnissen angepaßte Richtsätze festzusetzen. Diese Richtsätze sollen dem Kleinrentner eine angemessene Mehrleistung gegenüber der allgemeinen Fürsorge gewähren. Durch die Verordnung der Reichsregierung zur Abänderung der Reichsgrundsätze vom 7. September 1925 (RGBl. S. 332) wurde für diese Mehrleistung eine untere Grenze insofern gezogen, als der Richtsatz für Kleinrentner um wenigstens ein Viertel höher sein sollte als in der allgemeinen Fürsorge. Diese Vor-

schrift fiel aber den starken, auf Nivellierung der Fürsorge gerichteten Bestrebungen und dem Wunsche des Gesetzgebers, die durch das ständige Anwachsen der Zahl der Wohlfahrtsunterstützten in immer größere finanzielle Bedrängnis geratenden Gemeinden etwas zu entlasten, im Jahre 1931 zum Opfer. Die Vierte Notverordnung des Reichspräsidenten vom 8. Dezember 1931 (RGBl. S. 699) beseitigte diese Vorschrift, so daß nunmehr die Bezirksfürsorgeverbände zwar gehalten sind, den Kleinrentnern eine angemessene Mehrleistung zu gewähren, deren Höhe aber selbst bestimmen können.

2. Sozialrentnerfürsorge.

Wie die Kleinrentner gerieten auch die Empfänger von Renten aus der Sozialversicherung durch die Inflation in eine besondere Notlage. Die Renten wurden immer mehr gesenkt und waren meist so niedrig, daß die Empfänger gezwungen waren, öffentliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Da es unbillig gewesen wäre, diese Hilfsbedürftigen nach den Vorschriften des UWG. zu unterstützen, übertrug das Gesetz über Notmaßnahmen zur Unterstützung von Rentenempfängern der Invaliden- und Angestelltenversicherung vom 7. Dezember 1921 (RGBl. S. 1533)[1]) den Gemeinden die Pflicht, deutschen Empfängern von Renten aus der Invaliden- und Angestelltenversicherung auf Antrag eine Unterstützung nach den Umständen bis zur Höhe eines Gesamtjahreseinkommens zu gewähren. Zur Festsetzung der Höhe der Unterstützung sollten tunlichst Vertreter der Versicherten oder der Rentenempfänger zugezogen werden.

Die RFV. regelte unter Aufhebung der Sondergesetze für Sozialrentner auch die Fürsorge für diesen Kreis von Hilfsbedürftigen (§ 1, Abs. 1 b; § 32, Abs. 1 a RFV.), indem es die Vorschriften über die Kleinrentnerfürsorge auf die Sozialrentner entsprechende Anwendung finden ließ (§ 6 RFV., § 16 RGrS.).

3. Soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene.

Die soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene (Kb. und Kh.), die während des Weltkrieges zur individuellen Ergänzung der mehr schematischen gesetzlichen Renten- und Heilversorgung aus zunächst freiwilliger Tätigkeit der verschiedensten amtlichen Stellen und aus freier Liebestätigkeit erwachsen war, fand eine reichsgesetzliche Regelung erst nach Kriegsende durch die Verordnung über die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge vom 8. Februar 1919 (RGBl. S. 187).

---

[1]) Abgeändert durch das gleichlautende Gesetz vom 29. Juli 1922 (RGBl. S. 675).

a) Träger der Fürsorge.

Die Verordnung vom 8. Februar 1919 schuf für die soziale Kb.- und Kh.-Fürsorge eine eigene Organisation. Der im September 1915 gegründete Reichsausschuß für Kb.- und Kh.-Fürsorge wurde dem neu errichteten Reichsarbeitsministerium angegliedert und erhielt als Körperschaft des öffentlichen Rechts eigene Rechtspersönlichkeit (§ 2). Er setzte sich aus acht Vertretern der Hauptfürsorgestellen der Kb.- und Kh.-Fürsorge, acht Vertretern solcher Vereinigungen der Kb. und Kh., die ihre Wirksamkeit auf das Reich erstreckten, und aus drei Vertretern aus den Kreisen sozial erfahrener Personen zusammen.

Bei den Provinzen wurden unter Verwendung der schon vorhandenen Einrichtungen „Hauptfürsorgestellen der Kb.- und Kh.-Fürsorge" errichtet. Jeder Hauptfürsorgestelle wurde ein Beirat zur Seite gestellt, der sich aus von der Hauptfürsorgestelle berufenen Vertretern der Kb., Kh., der Unternehmer und der Arbeitnehmer, sowie auf dem Gebiet der sozialen Fürsorge erfahrenen Persönlichkeiten zusammensetzt (§ 6).

Für den Bezirk jeder unteren Verwaltungsbehörde wurde eine „Amtliche Fürsorgestelle" errichtet. Auch ihr wurde ein Beirat beigegeben, der die gleiche Zusammensetzung zeigte wie der Beirat der Hauptfürsorgestelle (§ 9).

Die Schaffung dieser Beiräte wirkte beispielgebend für die Organisation der öffentlichen Fürsorge. Derartige Beiräte aus Vertretern der Hilfsbedürftigen und ihrer Organisationen wurden bald darauf auch für die übrigen Zweige der gehobenen und dann auch für die allgemeine Fürsorge geschaffen. Ihre Befugnisse wurden späterhin, vor allem durch die Einschaltung in das Einspruchsverfahren, noch ausgestaltet.

Die Dritte Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 (RGBl. S. 74) überwies neben anderen Aufgaben der Wohlfahrtspflege auch die soziale Fürsorge für die Kb. und Kh. den Ländern zur selbständigen Regelung und Erfüllung nach Maßgabe der reichsrechtlichen Vorschriften (§ 42, Abs. 2, Ziff. 3 a. a. O.). Die in Auswirkung dieser Bestimmung erlassene RFV. gestaltete durch ihren § 34 die Verordnung vom 8. Februar 1919 um. Sie verringerte die Zahl der Mitglieder des Reichsausschusses stark und übertrug die Kb.- und Kh.-Fürsorge unter Beibehaltung der Hauptfürsorge- und Fürsorgestellen auf die Landes- und Bezirksfürsorgeverbände.

b) Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Die Verordnung vom 8. Februar 1919 wies dem Reichsausschuß als Aufgabe zu, die Grundsätze für die Durchführung der Kb.- und Kh.-

Fürsorge aufzustellen, dem Reichsarbeitsamt Gutachten zu erstatten, als Schiedsrichter bei Streitigkeiten zwischen den Hauptfürsorgestellen über die Zuständigkeit zu entscheiden und die ihm für die Fürsorge zur Verfügung gestellten Mittel zu verwalten und verwenden (§ 4). Die von dem Reichsausschuß geschaffenen Zuständigkeitsgrundsätze vom 6. Dezember 1919 (Amtl. Nachr. d. RAM. 1919, S. 85 ff.) stellten eine ausführliche und in mancher Beziehung vorbildliche Regelung des materiellen Fürsorgerechts dar. Sie wurden später mit einzelnen Abänderungen und Ergänzungen in das derzeit geltende Recht aufgenommen.

Die Hauptfürsorgestelle sollte gemäß § 7 der Verordnung vom 8. Februar 1919 in allen grundsätzlichen Fragen beschließen, Richtlinien für die Verwaltung und Verwendung der Mittel aufstellen und endgiltig in einzelnen Fürsorgefällen über Beschwerden gegen Verfügungen der Hauptfürsorgestellen entscheiden.

Aufgabe der untersten Organe, der Fürsorgestellen war die praktische Durchführung der sozialen Fürsorge.

Die soziale Fürsorge hat nach § 24 der Reichsgrundsätze — wie auch schon nach den Zuständigkeitsgrundsätzen — zum Ziel: „Den Beschädigten tunlichst wieder erwerbsfähig zu machen und ihn dem Wirtschaftsleben zu erhalten, der Witwe die Fortführung ihres Hausstandes und die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder tunlichst aus eigenen Kräften zu ermöglichen und den Waisen die Erlangung einer ihren Fähigkeiten angemessenen Lebensstellung zu erleichtern.“ „Sie soll ferner den Beschädigten bei der Berufsausbildung und bei der Unterbringung und Erhaltung im Erwerbsleben beistehen und behilflich zu sein, die Folgen einer erlittenen Dienstbeschädigung oder des Verlustes des Ernährers nach Möglichkeit zu überwinden oder zu mildern“ (§ 25). Voraussetzung für die soziale Fürsorge ist dabei aber stets, daß zwischen Notlage und Dienstbeschädigung oder Verlust des Ernährers ein ursächlicher Zusammenhang besteht.

Die einzelnen Maßnahmen der sozialen Fürsorge sind in den §§ 25 bis 32 RGrS. aufgeführt. Sie bestehen in unentgeltlicher beruflicher Ausbildung, Beratung in Versorgungs-, Fürsorge- und Familienangelegenheiten, Arbeitsvermittlung, Ansiedlung und Selbständigmachung. Die soziale Fürsorge soll ferner die durch die Dienstbeschädigung verursachten Beschwerden erleichtern und notfalls Anstaltspflege gewähren, wenn dies nicht als Maßnahme der Versorgungsheilbehandlung geschieht. Die Fürsorge erstreckt sich auch auf die hilfsbedürftigen Angehörigen des Schwerbeschädigten, für deren Unterhalt zu sorgen ist, und auf seine Hinterbliebenen, denen Krankenhilfe zu gewähren ist.

Besteht zwischen Notlage und Dienstbeschädigung oder Tod des Ernährers kein ursächlicher Zusammenhang, so greift zwar die soziale

Fürsorge nicht ein. Immerhin soll aber Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen gegenüber jede Art von Fürsorge wenigstens die Rücksichten nehmen, die für Kleinrentner vorgeschrieben sind. (§ 18 RGr.).

Die Kb.- und Kh.-Fürsorge soll endlich allgemeine Einrichtungen, die auch Kb. und Kh. zugute kommen, wie beispielsweise Einrichtungen der Gesundheits- und Kindererholungsfürsorge, der Arbeits- und Wirtschaftsfürsorge besonders fördern (§ 32 RGr.).

4. Schwerbeschädigtenfürsorge.

Ein der Kb.- und Kh.-Fürsorge nahe verwandter Fürsorgezweig ist die Fürsorge für Schwererwerbsbeschränkte. Schon gegen Ende des Weltkrieges waren gesetzliche Maßnahmen zur Rückführung der Kriegsbeschädigten in das wirtschaftliche Leben erwogen worden. Die Auflösung des Heeres nach der Revolution zwang auch auf diesem Gebiet zu schleunigem Handeln. Am 9. Januar 1919 erließ deshalb das Demobilmachungsamt eine Verordnung über die Beschäftigung Schwerbeschädigter (RGBl. S. 28). Sie zwang alle öffentlichen und privaten Betriebe mit einer gewissen Mindestzahl von Arbeitnehmern, Schwerbeschädigte bevorzugt einzustellen. Dieser Einstellungszwang wurde durch die Verordnung vom 1. Februar 1919 (RGBl. S. 132) ergänzt, die ein beschränktes Kündigungsverbot einführte. Beide Verordnungen wurden abgelöst durch das von der Verfassung gebenden Nationalversammlung beschlossene Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 6. April 1920 (RGBl. S. 458), das nach einem Abänderungsgesetz vom 23. Dezember 1922 (RGBl. S. 972) durch das Gesetz vom 12. Januar 1923 (RGBl. S. 57) eine neue Fassung erhielt.

a) Träger der Fürsorge.

Träger der Schwerbeschädigtenfürsorge wurden die Hauptfürsorgestellen für Kb. und Kh., die sich bei der örtlichen Durchführung der Fürsorgestellen bedienen. Bei jeder Hauptfürsorgestelle wurde ein Schwerbeschädigtenausschuß gebildet, der vornehmlich als Beschwerdestelle tätig war. Er setzt sich aus dem Leiter der Hauptfürsorgestelle als Vorsitzendem und acht Mitgliedern zusammen. Zwei von ihnen müssen schwerkriegsbeschädigte Arbeitnehmer, einer Unfallbeschädigter oder anders Erwerbsbeschränkter, zwei Arbeitgeber und je einer Vertreter der Gewerbe- oder Bergaufsicht, der Berufsgenossenschaften und der öffentlichen Arbeitsnachweise sein. Die Hauptfürsorgestelle kann auch bei den Fürsorgestellen solche Ausschüsse bilden und sie für einen bestimmten Bezirk mit allen oder einzelnen Aufgaben betreuen, die das Gesetz dem Schwerbeschädigtenausschuß zuweist (§ 22 a. a. O.).

Als oberste Instanz zur Entscheidung grundsätzlicher Fragen wurde ein ähnlich zusammengesetzter Ausschuß bei der Reichsarbeitsverwaltung, seit 1927 bei der Hauptstelle der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, errichtet (§ 23 a. a. O.).

b) Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Schwerbeschädigte im Sinne des Gesetzes sind Deutsche, die infolge ihrer Dienstbeschädigung oder durch Unfall oder durch beide Ereignisse um wenigstens 50 v. H. in ihrer Erwerbsfähigkeit beschränkt sind und auf Grund des Reichsversorgungsgesetzes, des vorangegangenen Militärversorgungsgesetzes und von Gesetzen, die das Reichsversorgungsgesetz für anwendbar erklären, oder auf Grund der reichsgesetzlichen Unfallversicherung des Unfallfürsorgegesetzes vom 18. Juni 1901 (RGBl. S. 211) oder entsprechender landesrechtlicher Vorschriften Anspruch auf Pension oder auf eine der Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit entsprechende Rente haben (§ 3 a. a. O.).

Friedensblinde gelten als Schwerbeschädigte, wenn sie sich ohne den Schutz des Gesetzes einen geeigneten Arbeitsplatz nicht verschaffen oder erhalten können. Andere Schwererwerbsbeschränkte können den Schwerbeschädigten gleichgestellt werden.

Ziel des Gesetzes ist, den Schwerbeschädigten die Erlangung einer geeigneten Arbeitsstelle zu ermöglichen und den einmal erworbenen Arbeitsplatz nach Möglichkeit zu erhalten.

Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet das Gesetz alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber mit mehr als 20 Arbeitsplätzen grundsätzlich 2 v. H. der Arbeitsplätze mit Schwerbeschädigten zu besetzen. Die Zuweisung der Schwerbeschädigten erfolgt durch die Hauptfürsorgestellen. Diese müssen auch ihre Zustimmung geben, wenn ein Arbeitgeber einen Schwerbeschädigten entlassen will. Die Zustimmung darf nur bei dem Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen erteilt werden (§§ 13 bis 16 a. a. O.).

C. Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung.

Mit der Demobilmachung wurde die Gewährung von Unterstützung und die Beschaffung von Arbeit für die Erwerbslosen eine ebenso umfangreiche wie schwierige Aufgabe. Eine der ersten Regierungsmaßnahmen der Volksbeauftragten war daher die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918. (RGBl. S. 1305). Ihr folgte am 9. Dezember 1918 eine Verordnung über Arbeitsnachweise (RGBl. S. 1421).

1. Träger der Fürsorge.

Die Verordnung vom 13. November 1918 übertrug die Erwerbslosenfürsorge den Gemeinden als Selbstverwaltungspflichtaufgabe. Zu ihrer Durchführung hatten die Gemeinden Fürsorgeausschüsse aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu bilden (wirtschaftliche Selbstverwaltung). Auch für die Arbeitsvermittlung wurden die Gemeinden zu Trägern bestimmt. Sie hatten hier ebenfalls Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Durchführung heranzuziehen.

In den folgenden Jahren wurde die Organisation verbessert und vervollkommnet. Durch Verordnung vom 5. Mai 1920 (RGBl. S. 860) wurde ein Reichsamt für Arbeitsvermittlung errichtet, das die Vorarbeiten für eine einheitliche gesetzliche Regelung des Arbeitsnachweiswesens zu leisten hatte. Diese Regelung erfolgte durch das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. Juli 1922 (RGBl. S. 657). Es schuf ein lückenloses Netz von Landesämtern für Arbeitsvermittlung und in der untersten Instanz von öffentlichen Arbeitsnachweisen. Die Errichtung dieser Arbeitsnachweise wurde Selbstverwaltungspflichtaufgabe der Landkreise (Landbürgermeistereien und Aemter) und der kreisfreien Städte. Bei den Arbeitsnachweisen wurden wiederum Verwaltungsausschüsse gebildet, die sich paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammensetzten.

Die Erwerbslosenfürsorge wurde durch die Verordnungen vom 1. November 1921 (RGBl. S. 1337) und vom 21. März 1922 (RGBl. S. 280) neu geordnet. Die Gemeinden blieben Träger. Sie hatten Fürsorgeausschüsse zu errichten, zu denen Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl hinzugezogen werden mußten. Die praktische Durchführung der Erwerbslosenfürsorge ging mehr und mehr auf die Arbeitsnachweise über. Diese Entwicklung wurde gefördert durch die Verpflichtung der Fürsorgeausschüsse, in engster Zusammenarbeit mit den Arbeitsnachweisen darauf hinzuwirken, daß den Unterstützten mit tunlichster Beschleunigung geeignete Arbeit vermittelt würde (§ 13, Abs. 4 Erw.VO.), und durch die Uebertragung eine Reihe von Befugnissen aus dem Gebiet der Erwerbslosenfürsorge auf die Arbeitsnachweise und ihre Organe.

2. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Die Erwerbslosenfürsorge zeigte anfangs eine starke Aehnlichkeit mit der wirtschaftlichen Fürsorge der Wohlfahrtsämter, wenngleich ausdrücklich verboten war, ihr den Rechtscharakter der Armenpflege beizulegen [1]). Arbeitsfähige und arbeitswillige, über 16 Jahre alte Per-

[1]) § 2 Erw.VO. vom 1. November 1921.

sonen erhielten Unterstützung, wenn sie sich infolge des Krieges in bedürftiger Lage befanden. Die Gemeinden konnten die Erwerbslosenfürsorge von weiteren Voraussetzungen abhängig machen (§ 10 Erw. VO.). Art und Höhe der Unterstützung waren dem Ermessen der Gemeinde überlassen. Die Unterstützung bestand in Geld, konnte aber auch in Sachleistungen gewährt werden (§ 9 a. a. O.). Ziel der Fürsorge war die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch die Aufnahme der Arbeit (§ 2).

Aufgabe der Fürsorgeausschüsse war die Entscheidung über Streitigkeiten in Angelegenheiten der Erwerbslosenfürsorge (§ 13, Abs. 2).

Den Arbeitsnachweisen oblag die Arbeitsvermittlung von Arbeitern und Angestellten, sowie die Mitwirkung bei der Durchführung von gesetzlichen Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose. Sie konnten ihre Tätigkeit auch auf die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung erstrecken (§ 2, Abs. 1 Arb.Nachw.G.).

Während die Durchführung der Erwerbslosenfürsorge völlig Angelegenheit der Gemeindeorgane war und der aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern gebildete Ausschuß nur als Beschwerdeinstanz tätig wurde, war in der Arbeitsvermittlung eine sehr eigenartige Vermischung von kommunaler und wirtschaftlicher Selbstverwaltung erfolgt. Die kommunale Selbstverwaltung war auf die Verwaltungsangelegenheiten der Arbeitsnachweisämter beschränkt. Für diese war der Vorsitzende zuständig, der die Verwaltung im Auftrage der Gemeinde führte (§ 8). Die Geschäftsführung des Arbeitsnachweises war dagegen Aufgabe des Verwaltungsausschusses, der als Organ der Interessenten tätig war und hinsichtlich der Rechtmäßigkeit wie der Zweckmäßigkeit seiner Tätigkeit der Aufsicht der Landesämter unterstand. Aber selbst innerhalb des schon so stark beschränkten Gebietes der kommunalen Selbstverwaltung waren die Gemeinden noch durch Verwaltungsbefugnisse eingeengt. Sie bedurften bereits zum Erlaß der die Verfassung der öffentlichen Arbeitsnachweise regelnden Satzung der Zustimmung des Verwaltungsausschusses. (§ 5). Diese Zustimmung war auch zur Uebernahme freiwilliger Aufgaben nötig (§ 2, Abs. 3). Die Bestellung des Vorsitzenden des öffentlichen Arbeitsnachweises war erst nach Anhörung des Verwaltungsausschusses möglich. Die einzustellenden Geschäftsführer und selbst die Arbeitsvermittler wurden der Gemeinde sogar vom Verwaltungsausschuß vorgeschlagen. (§ 13) Ebenso schlug dieser den Haushalt des Arbeitsnachweises der Gemeinde zur Festsetzung vor (§ 14).

Dieser Dualismus von kommunaler und wirtschaftlicher Selbstverwaltung mit der allgemeinen Verwaltungsaufsicht durch Kommunalaufsichtsbehörden und der sog. Fachaufsicht durch die Arbeitsnachweis-

behörden und mit den sich daraus ergebenden Zuständigkeitsstreitigkeiten erwies sich bald als unzweckmäßig und verlangte nach einer grundlegenden Neuregelung. Dabei kam der bisher schon deutlich vorhandenen Tendenz zur Zurückdrängung der kommunalen Selbstverwaltung das Bestreben der Erwerbslosen und der Arbeitergewerkschaften zugute, Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge organisch zusammenzufassen und aus der Fürsorge eine Versicherung werden zu lassen. Diese Bestrebungen wurden durch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkte gefördert. Der Ruhrkampf im Jahre 1923 und die Deflation hatten die Stillegung oder wenigstens Einschränkung zahlreicher Betriebe zur Folge. Die Zahl der Arbeitslosen stieg Anfang Januar 1924 auf etwa vier Millionen. Bei einer so großen Zahl von Hilfsbedürftigen war es unmöglich, die Unterstützungen wie bisher allein aus Steuermitteln aufzubringen. Die Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923 (RGBl. S. 984) zog deshalb Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu regelmäßiger Beitragsleistung heran und verkleinerte gleichzeitig den Kreis der Unterstützungsempfänger dadurch, daß sie den Anspruch auf Unterstützung von einer vorhergehenden krankenversicherungspflichtigen Tätigkeit von wenigstens dreizehn Wochen im Laufe der letzten zwölf Monate abhängig machte.

Der Widerstreit zwischen kommunaler und wirtschaftlicher Selbstverwaltung, zwischen Fürsorge und Versicherung wurde endgültig entschieden durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. S. 187). Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung wurden den Gemeinden abgenommen und in die Verwaltung der neu geschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, überführt. Die Gemeinden sind nur noch insofern beteiligt, als sie eine Anzahl Vertreter in die Verwaltungsausschüsse entsenden können. Aus der Fürsorge für die Arbeitslosen ist eine reine Versicherung geworden. Der Arbeitslose hat einen von Bedürftigkeit unabhängigen, im Spruchverfahren verfolgbaren, subjektiv-rechtlichen Anspruch auf die Versicherungsleistungen. Der Fürsorgecharakter ist nur noch erhalten geblieben in der sogenannten Krisenfürsorge, die in Zeiten andauernd ungünstiger Arbeitsmarktlage ausgesteuerten oder noch nicht anspruchsberechtigten Arbeitslosen gewährt wird. Sie ist von dem Vorliegen von Bedürftigkeit abhängig, ähnelt aber in der Bemessung der Leistungen und in der Verfolgbarkeit des Anspruches mehr der Arbeitslosenversicherung als einer Fürsorge. Die Mittel werden hier aber nicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht wie in der Arbeitslosenversicherung, sondern vom Reich und zu einem Fünftel von den Gemeinden.

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Juli 1927 verschärfte sich die Wirtschaftskrise von Jahr zu Jahr. Die Folge waren ein ständiges Anwachsen der Zahl der Arbeitslosen und damit eine immer stärker werdende Belastung der Reichsanstalt, auf der anderen Seite ein stetiger Rückgang an Einnahmen aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Eine weitere Folge der lang anhaltenden Wirtschaftsdepression war, daß immer mehr Arbeitslose ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erschöpften, dann auch aus der Krisenfürsorge „aussteuerten“ und schließlich der kommunalen Wohlfahrtspflege zur Last fielen. Diese immer größer werdende Zahl von voll arbeitsfähigen Hilfsbedürftigen, für die der Begriff der „Wohlfahrtserwerbslosen“ geprägt wurde, erforderte schließlich derartig hohe Unterstützungssummen, daß die Gemeinden nicht mehr in der Lage waren, ihre Wohlfahrtsetats aus eigener Kraft im Gleichgewicht zu halten, und vom Reich Beihilfen bekommen mußten.

Diese Entwicklung ließ sehr bald die Erkenntnis aufkommen, daß eine Arbeitslosenversicherung sich in Zeiten wirtschaftlicher Depression nicht selbst zu tragen vermag. Die Sozialpolitik schlug deshalb schließlich eine rückläufige Bewegung ein, nachdem alle Versuche zur Sanierung der Reichsanstalt sich als ein Kurieren an Symptomen erwiesen hatten. Die Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden vom 14. Juni 1932 (RGBl. S. 273) hielt den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung nur noch für die ersten sechs Wochen der Unterstützungsdauer aufrecht. Für die übrige Unterstützungszeit in der Arbeitslosenversicherung und für die gesamte Krisenfürsorge wurde die Unterstützungsgewährung von dem Vorliegen von Hilfsbedürftigkeit im Sinne der RFV. abhängig gemacht. Die Prüfung der Hilfsbedürftigkeit wurde den Gemeinden übertragen, die auch einen Vorschlag für die zu gewährende Arbeitslosen- oder Krisenunterstützung zu machen haben. Für diesen Vorschlag sind die Richtsätze der allgemeinen Fürsorge maßgebend. Das Arbeitsamt darf den vorgeschlagenen Unterstützungsbetrag nur unter-, nicht überschreiten. Auch in das Rechtsmittelverfahren sind die Gemeinden wieder eingeschaltet. Gegen das Gutachten über die Hilfsbedürftigkeit ist der Einspruch beim Bezirksfürsorgeverband, gegen dessen Entscheid die Beschwerde beim Bezirksausschuß gegeben, während im übrigen Rechtsmittel nach Maßgabe des AVAVG. eingelegt werden können.

Diese Neuregelung bedeutet also praktisch, daß die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung nach Ablauf der ersten sechs Wochen und alle Empfänger von Krisenunterstützung auf das Niveau der Wohlfahrtsunterstützten hinabgedrückt und daß die Arbeitsämter insoweit

nicht viel mehr als Zahlstellen der Wohlfahrtsämter geworden sind. Da das jetzige Zusammenarbeiten von Bezirksfürsorgeverbänden und Arbeitsämtern höchst unzweckmäßig ist und die inkonsequent erscheinende Aufrechterhaltung des Versicherungscharakters der Arbeitslosenfürsorge für die ersten sechs Wochen der Unterstützungsdauer nur aus politischen Erwägungen erfolgt ist, dürfte die notwendige Zusammenfassung der Fürsorge für alle Erwerbslosen in einer Hand wohl nur noch eine Frage der Zeit sein.

D. Aufsicht.

Von den die Grundlage für die wirtschaftliche Fürsorge bildenden Gesetzen behandelt nur die RFV. die Frage der Aufsicht. Auch sie beschränkt sich aber darauf, die Regelung der Aufsicht über die Fürsorgeverbände den Ländern zu übertragen (§ 3 Abs. 2). Da Preußen die Aufgaben der Landes- und Bezirksfürsorgeverbände den durch die Gemeindeverfassungsgesetze bestimmten Organen der Gemeinden und Gemeindeverbände als Selbstverwaltungsangelegenheiten übertragen hat, ist damit auch die Frage nach der Aufsicht beantwortet. Die Aufsicht wird von den Kommunalaufsichtsbehörden, d. s. die Oberpräsidenten für die Landesfürsorgeverbände, die Regierungspräsidenten für die Bezirksfürsorgeverbände und für die Stadt Berlin der Oberpräsident in Berlin nach Maßgabe der allgemeinen für die Kommunalaufsicht geltenden Bestimmungen geführt.

Die Aufsichtsbehörden haben sich besonders eingehend mit der Richtsatzfestsetzung befaßt. Sie haben das Recht der Fürsorgeverbände, durch Festsetzung von Richtsätzen zu bestimmen, welche Unterstützung sie in dem aus einer großen Zahl sehr ähnlich liegender Unterstützungsfälle gebildeten Normalfall gewähren wollen, in der Praxis auf das Aeußerste eingeschränkt. Ihr Bestreben geht dahin, die Richtsätze für möglichst große Gebiete auf gleiche Höhe zu bringen und jede Abweichung zu unterbinden. Diese Absicht deckt sich allerdings mit dem Wunsch der meisten Fürsorgeverbände, daß alle Fürsorgeverbände, die innerhalb eines Wirtschaftsgebietes ähnlich gelagerte wirtschaftliche Verhältnisse haben, auch gleiche Richtsätze einführen, damit Berufungen der Unterstützten und ihrer Organisationen auf höhere Richtsätze benachbarter Fürsorgeverbände vermieden werden [1]). Die Einigung auf überörtliche Richtlinien und Unterstützungsrichtsätze ist noch dringlicher geworden, seit durch die Neuregelung der Arbeitslosenhilfe in der Not-

[1]) So haben die Vereinigung der Fürsorgeverbände Westfalens, die Vereinigung nordwestdeutscher Wohlfahrtsämter und neuerdings die Vereinigung der rheinischen Wohlfahrts- und Jugendämter Unterstützungsrichtlinien herausgegeben. Ebenso vereinbaren die brandenburgischen Wohlfahrtsdezernenten auf ihren Konferenzen einheitliche Richtsätze. Aehnlich wird in den meisten Provinzen verfahren.

verordnung vom 14. Juni 1932 (RGBl. S. 285) und dem Erlaß über Krisenfürsorge vom 17. Juni 1932 die Unterstützung des größten Teiles der Versicherten von der Prüfung der Hilfsbedürftigkeit durch die Gemeinden abhängig gemacht worden ist.

Durch Einwirkung auf die Gemeinden im Wege der Staatsaufsicht wurde aber nicht nur die Vereinheitlichung der Richtsätze angestrebt. Die Fürsorgeverbände wurden vielmehr auch zu einer allgemeinen Senkung der Richtsätze gezwungen mit dem Ziele, dadurch eine Ermäßigung der von Jahr zu Jahr mit der fortschreitenden Wirtschaftskrise wachsenden Wohlfahrtslasten der Städte und einen leichteren Ausgleich ihrer Haushaltspläne zu erreichen. Durch Ministerialerlaß vom 16. September 1931 (MBliV. S. 895) zur Durchführung der Preußischen Sparverordnung vom 12. September 1931 (GS. S. 179) in den Gemeinden und Gemeindeverbänden wurde die Senkung der Richtsätze nach dem Stande vom 1. Juli 1930 mit Wirkung vom 1. Oktober 1931 ab in dem Verhältnis angeordnet, in dem der Lebenshaltungsindex vom März 1929 bis zum August 1931 gesunken war. Die Regierungspräsidenten wurden ermächtigt, die Senkung ihrerseits vorzunehmen, falls die Verwaltungsorgane der Bezirksfürsorgeverbände dies nicht rechtzeitig tun würden.

Diese Ermächtigung an die Regierungspräsidenten wäre zwar vollkommen ausreichend gewesen, die gewünschte allgemeine Senkung des Unterstützungsniveaus zu erreichen. Die zweite Reichsnotverordnung vom 5. Juni 1931 (RGBl. S. 279) gab den Ländern aber noch ein sehr wirkungsvolles Druckmittel finanzieller Natur an die Hand. Diese Notverordnung führte das 1923 aufgegebene Dotationssystem dadurch wieder ein, daß sie [1]) einen Betrag von sechzig Millionen RM. den Ländern zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden überwies. Die Beteiligung der Bezirksfürsorgeverbände bei der Ausschüttung dieser und der von den Ländern auf Grund der gleichen Notverordnung [2]) zur Verfügung zu stellenden Beträge wurde u. a. davon abhängig gemacht, daß „die Richtsätze für die laufende Unterstützung in der allgemeinen Fürsorge zuzüglich der außerdem gewährten Leistungen, auf die einzelne Partei gerechnet, das Maß des Erforderlichen und Angemessenen nicht überschreiten“ [3]). Dieses Dotationssystem wurde beibehalten und durch die folgenden Notverordnungen und zuletzt durch die Wohlfahrtshilfeverordnung vom 14. Juni 1932 (RGBl. S. 273) ausgebaut und veredelt. Die Abhängigkeit der Beihilfegewährung von der Angemessenheit der Richtsätze wurde beibehalten.

---

[1]) Kap. II, Art. 1, Abs. 1, Ziff. 2.
[2]) Kap. II, Art. 1, Abs. 1, Ziff. 3.
[3]) Kap. II, Art. 2, Abs. 1, Ziff. 3c a. a. O.

Da die Bezirksfürsorgeverbände den Nachweis, daß die Voraussetzungen für die Beteiligung an der Ausschüttung der Beihilfemittel gegeben sind, dem Regierungspräsidenten zu erbringen haben, hat dieser doppelt Veranlassung, sich eingehend mit den Richtsätzen der Bezirksfürsorgeverbände zu befassen. Leider ist dabei zu beobachten, daß die Eingriffe in die Selbstverwaltung die Grenzen der Staatsaufsicht zuweilen entschieden überschreiten. So etwa, wenn verlangt worden ist, daß der Richtsatz für eine bestimmte Art von Unterstützten um einige Pfennige im Monat gesenkt und gleichzeitig ein anderer Richtsatz um den gleichen Pfennigbetrag erhöht werde. Oder wenn gefordert worden ist, daß ein Bezirksfürsorgeverband statt Monats- Wochenrichtsätze einführen solle, weil einige benachbarte Fürsorgeverbände dies auch getan hätten.

II. Jugendwohlfahrt.

A. Jugendfürsorge.

Die von dem „Deutschen Jugendfürsorgetag", der im September 1918 in Berlin stattfand, aufgestellte Forderung einer reichsgesetzlichen Regelung des Jugendfürsorgewesens mit einem „lückenlosen Netz von öffentlichen Jugendämtern" hatte das Reichsinnenministerium schon im Frühjahr 1919 veranlaßt, die Vorarbeiten für ein solches Gesetz zu beginnen. Sie führten zum Erlaß des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt (RJWG.) vom 9. Juli 1922 (RGBl. S. 633), das am 1. April 1924 in Kraft getreten ist. Es ist ein Rahmengesetz, das sich auf die Regelung von Grundzügen beschränkt und die Ausgestaltung der Einzelheiten den Ländern überläßt, um ihnen, wie die amtliche Begründung sagt [1]), die Möglichkeit zu geben, „die Organisation ihrer sozialen, kulturellen und politischen Eigenheit und Stammesverschiedenheit anzupassen und selbständig ihre praktische Durchführung zu regeln."

Das RJWG. läßt nicht erkennen, ob die von ihm den Trägern der Jugendfürsorge zugewiesenen Aufgaben als Auftrags- oder als Selbstverwaltungsangelegenheiten zu betrachten seien. Zwar bestimmt § 8, daß Jugendämter als Einrichtungen von Gemeinden oder Gemeindeverbänden zu errichten sind, und die §§ 9 und 10 sehen vor, daß der Selbstverwaltungskörper Verfassung und Verfahren des Jugendamtes durch eine Satzung regelt. Damit ist aber nur gesagt, daß die Jugendfürsorge nur von Gemeinden und Gemeindeverbänden, nicht etwa unmittelbar von Organen der Länder durchgeführt werden [2]) und daß

[1]) S. 23.

[2]) Im Widerspruch mit dieser grundsätzlichen Bestimmung steht allerdings die Vorschrift des § 10, Abs. 1 RJWG.

die Errichtung der Jugendämter ein Akt der Selbstverwaltung sein soll. Beides läßt aber einen Schluß auf den Charakter der Aufgaben selbst nicht zu, da sowohl die Auftrags- als auch die Selbstverwaltungsangelegenheiten von Gemeinden durchgeführt werden und die Einsetzung der Organe in beiden Fällen stets eine Selbstverwaltungsangelegenheit ist.

Das RJWG. schweigt sich aber offenbar bewußt über diese Frage aus, da es nur Rahmenvorschriften geben und den Ländern mit der genaueren Regelung der Organisation der Jugendämter auch die Bestimmung der rechtlichen Natur der ihnen obliegenden Aufgaben überlassen will. Das Preußische Ausführungsgesetz zum RJWG. (AGRJWG.) vom 29. März 1924 (GS. S. 180) bestimmt denn auch in § 1 ausdrücklich: „Die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege mit Ausnahme der Ausführung der Fürsorgeerziehung sind Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Eine weitere Ausnahme macht Käthe Petersen [1]) für die Amtsvormundschaft, Amtspflegschaft und Amtsbeistandschaft. Sie bestreitet, daß es sich bei ihnen um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt, weil die Verantwortung für die Durchführung dieser Aufgaben nicht von der Stadt, sondern nur von einem Organ der Stadt, vom Jugendamt, getragen werde. Das Nichtvorliegen von Selbstverwaltungsangelegenheiten zeige sich auch darin, daß die staatlichen Eingriffsrechte innerhalb der Amtsvormundschaft, Amtspflegschaft und Amtsbeistandschaft in noch weiterem Maße beschränkt sind als die dem Staate in Selbstverwaltungsangelegenheiten zustehenden Eingriffsrechte. Sie bezeichnet deshalb, da es sich auch nicht um Auftragsangelegenheiten handele, die drei Gebiete als Angelegenheiten sui generis.

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Daß nicht die Gemeinde, sondern ihr Organ, das Jugendamt, kraft Gesetzes Amtsvormund ist und kraft Bestellung Amtsvormund, Mitvormund, Gegenvormund, Pfleger und Beistand werden kann, ist eine Regelung, die zwar von der üblichen abweicht, aber als Eigentümlichkeit des RJWG. nicht nur auf diese Aufgabengebiete, sondern auf alle in § 3, Ziff. 1 bis 4 aufgeführten Pflichtaufgaben des Jugendamtes zutrifft. Die Bestellung des Jugendamtes, also eines Kollegiums, zum Vormund bedeutet allerdings eine grundlegende Abänderung des Vormundschaftsrechtes. Dies berechtigt aber nicht dazu, die neue Vorschrift hinsichtlich ihrer verwaltungsrechtlichen Natur als Angelegenheit sui generis zu betrachten. Daß nicht das Jugendamt allein die Verantwortung trägt, sondern auch die Gemeinde, geht daraus her-

[1]) Dr. Käthe Petersen, Die rechtliche Stellung der städtischen Jugendämter, S. 13.

vor, daß diese die Lasten des Jugendamtes trägt und vor allem auch für den durch das Jugendamt schuldhaft zugefügten Schaden haftet.

Auch das zweite Argument, die besonders starke Beschränkung des staatlichen Eingriffsrechtes, greift nicht durch. Ein auf allen Gebieten gleich weit reichendes Aufsichtsrecht ist durchaus nicht notwendiges Begriffsmerkmal des Selbstverwaltungsrechtes. Es ist sehr wohl denkbar, daß je nach den Besonderheiten des Aufgabenkreises die Aufsichtsbefugnisse des Staates mehr oder weniger tief in die Rechtssphäre des Selbstverwaltungskörpers eindringen. Wenn im vorliegenden Falle schon vor der Schaffung des RJWG. eine Staatsaufsicht über die Vormünder durch § 1837 BGB. den Vormundschaftsgerichten übertragen worden ist, der auch die Jugendämter als Amtsvormünder unterliegen, so erklärt dies durchaus, daß für eine weitere Staatsaufsicht durch die den Selbstverwaltungskörpern vorgesetzten staatlichen Aufsichtsorgane nur noch wenig Raum ist. Diese Zweiteilung der Aufsichtsbefugnisse rechtfertigt aber keineswegs den Schluß, daß es sich deswegen nicht um eine Selbstverwaltungs-, sondern um eine Angelegenheit sui generis handeln müsse.

Bei allen in § 3, Ziff. 1 bis 4 RJWG. aufgezählten Pflichtaufgaben des Jugendamtes ist dessen Tätigkeit durch konkrete Vorschriften so genau geregelt und umgrenzt, daß für eine „Selbst-Verwaltung" nach eigenem Ermessen kaum noch Spielraum ist, so daß man — insofern sind die Bedenken von Käthe Petersen verständlich — die Pflichtaufgaben eher als Auftrags- denn als Selbstverwaltungsangelegenheiten ansprechen möchte [1]). Wenn aber Preußen sie ausdrücklich als Selbstverwaltungsangelegenheiten angesehen wissen will und hiervon nur die Ausführung der Fürsorgeerziehung, nicht aber die Amtsvormundschaft ausnimmt, so wird man nicht umhin können, auch diese als Selbstverwaltungsangelegenheit zu behandeln.

1. Träger der Fürsorge.

Das RJWG. ist als ein Gesetz zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltung auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt eingebracht, verabschiedet und von allen Beteiligten begrüßt worden. Es sollte die Zersplitterung des Behördenwesens beseitigen durch Schaffung einheitlicher örtlicher Jugendämter, die alle Bestrebungen und Veranstaltungen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt in einer Hand vereinigen [2]). Im Gegensatz zur RFV. steht deshalb der Organisations-

[1]) Das bayrische Ausführungsgesetz zum RJWG. vom 20. Juli 1925 (GVBl. S. 211) bestimmt denn auch in Art. 1, Abs. 2, daß die den Jugendämtern obliegenden Aufgaben als Angelegenheiten des übernommenen Wirkungskreises, d. h. also als Auftragsangelegenheiten, zu verwalten sind.

[2]) Pr. Ausführungsanweisung zum RJWG. und zum Pr. AGRJWG. vom 29. März 1924 (Volkswohlfahrt S. 167), Abschn. I.

gedanke, nicht die Schaffung leistungsfähiger Träger im Vordergrund. Trotzdem sind auch die Vorschriften über die Träger bestimmter als bei der RFV.

Das RJWG. kennt drei Arten von Trägern: die der Jugendämter, der Landesjugendämter [1]) und der Fürsorgeerziehungskosten. Träger der Jugendämter sind Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 8). Das Reich hat hier also nicht wie bei der RFV. (§ 2) die Bestimmung den Ländern überlassen. Preußen hat demgemäß bestimmt [2]), daß für jeden Stadt- und für jeden Landkreis ein Jugendamt zu errichten ist [3]). Innerhalb eines Landkreises können auf Antrag von Gemeinden oder Gemeindeverbänden (rheinischen Bürgermeistereien, westfälischen Aemtern) von mehr als 10 000 Einwohnern, in der Provinz Hannover auch auf Antrag selbständiger Städte durch Beschluß des Kreisausschusses für diese besondere Jugendämter errichtet werden (§ 2, Abs. 3 AGRJWG.).

Bei den Landesjugendämtern überläßt das Reich den Ländern zu bestimmen, ob sie selbst Träger sein wollen oder ob sie ein oder mehrere Landesjugendämter errichten wollen. (§ 12 RJWG.). Kleinere Länder können sogar ein gemeinsames Landesjugendamt errichten. Auch können sonst Vereinbarungen zwischen Ländern über gemeinsame Aemter für verschiedene Gebietsteile getroffen werden.

Die Verpflichtung, Landesjugendämter zu errichten, ist aber durch Art. 1, Ziff. 2 der Notverordnung vom 14. Febr. 1924 beseitigt worden. Preußen hat deshalb weder von der Ermächtigung des § 12, Abs. 2 RJWG., mehrere Landesjugendämter zu errichten, Gebrauch gemacht, noch hat es andere Körperschaften zu ihrer Errichtung verpflichtet. Es hat vielmehr die Provinzialverbände ermächtigt, Landesjugendämter zu bilden [4]).

Die Träger der Fürsorgeerziehungskosten bestimmt das Land (§ 70 RJWG.). Das Reich hat hier von jeder weiteren Vorschrift abgesehen. In Preußen sind Träger die Kommunalverbände, bei denen Fürsorgeerziehungsbehörden bestehen. Allerdings gewährt der Staat ihnen einen Zuschuß in Höhe von zwei Dritteln der Kosten (§ 22 AGRJWG.).

---

[1]) Das Reich als Träger des Reichsjugendamtes zu nennen, erübrigt sich, da durch die NotVO. v. 14. Februar 1924, Art. 1, Ziff. 2 das Inkrafttreten der §§ 16 und 17 verhindert worden ist.

[2]) § 2 AGRJWG.

[3]) In Berlin für jeden Verwaltungsbezirk ein Jugendamt.

[4]) § 12, Abs. 1 AGRJWG.

2. Organe der Träger.

a) Jugendämter.

Die Stadt- und Landkreise haben als Organe der Jugendhilfe Jugendämter zu errichten. Das RJWG. schreibt in § 9, Abs. 1 vor, daß Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren durch eine Satzung zu regeln sind, für deren Erlaß die landesrechtlichen Vorschriften maßgebend sind. Das Jugendamt muß als Kollegium gebildet werden, und zwar sollen ihm nach dem Willen des RJWG. beamtete und nichtbeamtete Mitglieder mit Stimmrecht angehören (§ 9, Abs. 2). Die beamteten Mitglieder müssen leitende Beamte des Trägers oder des Jugendamtes sein. Als nichtbeamtete Mitglieder sind in der Jugendwohlfahrt bewährte Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, insbesondere aus den im Bezirk des Jugendamtes wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung auf deren Vorschlag zu berufen. Diese Vereinigungen haben Anspruch auf zwei Fünftel der Zahl der nichtbeamteten Mitglieder. Preußen hat diese Vorschrift durch genaue Bestimmungen über Zahl und Zusammensetzung der stimmberechtigten Mitglieder und der mit beratender Stimme zuzuziehenden Personen in den §§ 4—6 ergänzt.

Statt der Bildung besonderer Jugendämter läßt das RJWG. auch die Uebertragung der Aufgaben auf ein schon bestehendes Wohlfahrtsamt oder eine andere der Wohlfahrtspflege dienende geeignete Einrichtung der staatlichen oder der Selbstverwaltung durch die oberste Landesbehörde oder eine Satzung nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zu, sofern dabei die Vorschriften über die Zusammensetzung des Jugendamtes beachtet werden (§ 10, Abs. 1). Preußen hat die Uebertragung der Aufgaben auf solche Stellen oder ihre Ausschüsse zugelassen. (§ 10 AGRJWG.). Von dieser Möglichkeit haben die meisten Stadt- und Landkreise Gebrauch gemacht. Am 1. April 1931 hatten von 87 befragten Städten (24 Städte über 200 000 Einwohner, 22 mit 100—200 000 E. und 41 mit 50—100 000 E.) nur 26 Städte ein besonderes Jugendamt, während 61 die Aufgaben des Jugendamtes der Fürsorgestelle der RFV. übertragen hatten [1]).

Nach § 10, Abs. 2 RJWG. können die gesundheitlichen Aufgaben des Jugendamtes auch dem für den Bezirk der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes errichteten Gesundheitsamt oder einer ähnlichen Behörde übertragen werden. Da diese Behörden aber im Einvernehmen mit dem Jugendamt vorgehen müssen, d. h. also, daß völ-

[1]) Dr. Helbing „Die Organisation der kommunalen Wohlfahrtspflege im Jahre 1931“ in „Städte und Statistik“ S. 37, Beilage zu Nr. 4, 1932 der Zeitschrift „Der Städtetag“.

lige Uebereinstimmung beider Teile nach vorausgegangener eingehender Verhandlung oder Aussprache vorhanden sein muß [1]), treten die Gesundheitsämter nicht an die Stelle der Jugendämter. Diese haben vielmehr nach wie vor über die gesundheitlichen Aufgaben Beschluß zu fassen. In Preußen hat die Uebertragung auf das Gesundheitsamt durch Satzung des Selbstverwaltungskörpers zu erfolgen (§ 11 AGRJWG.).

Auch andere Teilaufgaben, und zwar einzelne Geschäfte wie auch ganze Gruppen von Geschäften, kann das Jugendamt besonderen Ausschüssen, in die auch andere Personen als seine Mitglieder berufen werden können, sowie Vereinigungen für Jugendhilfe und für Jugendbewegung oder einzelnen in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Männern übertragen (§ 11 RJWG.). Da das Jugendamt jedoch für die ordnungsmäßige Erledigung verantwortlich bleibt, handelt es sich hier ebensowenig wie bei der Uebertragung gesundheitlicher Aufgaben auf Gesundheitsämter um besondere Organisationsformen städtischer Jugendämter.

Die Vorschriften des RJWG. über die Uebertragung der Aufgaben des Jugendamtes auf andere Stellen sind noch erweitert worden durch die Notverordnung über das Inkrafttreten des RJWG. vom 14. Februar 1924 (RGBl. S. 110). Sie ermächtigt die obersten Landesbehörden — ohne daß es noch landesrechtlicher Vorschriften bedarf —, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Befugnis zu erteilen, statt der Einrichtung von Jugendämtern die dem Jugendamt obliegenden Aufgaben einer anderen nach Maßgabe des Gemeindeverfassungsrechts gebildeten Amtsstelle der Selbstverwaltung oder einer anderen geeigneten Amtsstelle zu übertragen, die erforderlichenfalls eine auf die Jugendwohlfahrt hinweisende Zusatzbezeichnung zu führen haben. Hierbei ist den im Bezirke der Amtsstelle wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung eine den Bestimmungen des § 9, Abs. 2 entsprechende Mitwirkung innerhalb der Amtsstelle zu gewährleisten. (Art. 1, Ziff. 1). Die Bedeutung dieser Vorschrift liegt darin, daß jede beliebige, nicht der Wohlfahrtspflege dienende Amtsstelle mit den Aufgaben des Jugendamtes betraut werden kann. Preußen hat von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht, so daß es bei der Regelung des § 10 AGRJWG. verblieben ist.

Die Jugendämter sind beschließende, aus Mitgliedern der kommunalen Körperschaften [2]) und aus sonstigen Gemeindeangehörigen bestehende Verwaltungsausschüsse [3]). Die Jugendamtsausschüsse sind keine

[1]) Friedeberg-Polligkeit zu § 10, S. 65 f.

[2]) § 4, Abs. 1, Ziff. 1; § 7, Abs. 1 AGRJWG.

[3]) Petersen, S. 27.

Deputationen. Sie haben nur ihre rechtliche Stellung, da ihre Einsetzung nicht unmittelbar auf den Gemeindeverfassungsgesetzen, sondern auf dem RJWG. und dem AGRJW. beruht [1]). Da die Aufgaben der Jugendämter Selbstverwaltungsangelegenheiten sind, für deren Erledigung neben den jugendwohlfahrtsrechtlichen Vorschriften subsidiär die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze gelten, sind für die Jugendämter die in diesen enthaltenen Vorschriften für die Gemeindeausschüsse, bzw. Kreisdeputationen maßgebend.

b) Landesjugendämter.

Nach § 12, Abs. 1 RJWG. haben die Länder zur Sicherung einer gleichmäßigen Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben und zur Unterstützung ihrer Arbeit Landesjugendämter zu errichten.

Auch für die Landesjugendämter sollen Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren durch Satzungen geregelt werden. Das Land soll die näheren Vorschriften erlassen. Dabei sollen die für die Bildung der Jugendämter in den §§ 9, Abs. 1 und 2 und § 10, Abs. 1 RJWG. gegebenen Richtlinien — Heranziehung von in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Männern und Frauen, Mitwirkung der Jugendwohlfahrtsvereinigungen, Uebertragung auf andere geeignete Stellen — sinngemäß Anwendung finden. Auch sollen in das Landesjugendamt Vertreter der Jugendämter und der Justizbehörden berufen werden (§ 14 RJWG.).

Preußen hat den zur Errichtung von Landesjugendämtern ermächtigten Kommunalverbänden [2]) gestattet, die Aufgaben des Landesjugendamtes auf ein bei demselben Kommunalverband errichtetes Landeswohlfahrtsamt oder eine bei diesem errichtete andere, der Wohlfahrtspflege dienende Stelle zu übertragen. Die Provinzen und die übrigen ermächtigten Kommunalverbände haben aber meist besondere Landesjugendämter errichtet.

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Ziel des RJWG. ist die Erfüllung des Rechtes jedes deutschen Kindes auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit (§ 1). Die Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles sind unter die Träger der Jugendhilfe durch das RJWG. aufgeteilt worden.

a) Jugendämter.

Die Aufgaben der Jugendämter sind in den §§ 3 und 4 RJWG. aufgeführt, sie sind teils Pflicht-, teils freiwillige Aufgaben. Ursprüng-

[1]) Vgl. Blumenthal, Die rechtliche Stellung des Jugendamtes innerhalb der städtischen Verwaltung, Zentralbl., 19. Jahrg., S. 266 ff.
[2]) § 12, Abs. 1 AGRJWG.

lich waren die in § 3 genannten für die Jugendämter obligatorisch. Durch Art. 8, Ziff. 3 EGRJWG. wurden aber die obersten Landesbehörden ermächtigt, die Jugendämter von der Durchführung der Aufgaben des § 3, Nr. 5 bis 8 zu befreien. Die Preußische Ausführungsanweisung zum RJWG. hat es dem Ermessen der Träger der Jugendämter überlassen, ob und inwieweit sie die Aufgaben aus § 3, Ziff. 6 bis 8 ausführen wollen. Pflichtaufgaben sind demnach nur der Schutz der Pflegekinder (Ziff. 1), die Mitwirkung im Vormundschaftswesen, insbesondere die Tätigkeit des Gemeindewaisenrats (Ziff. 2) und die Mitwirkung bei der Schutzaufsicht und der Fürsorgeerziehung (Ziff 4) [1]. Die Jugendgerichtshilfe (Ziff. 5) gehört zu den Pflichtaufgaben, wenn der Minister für Volkswohlfahrt nicht auf einen bis zum 1. Juli 1924 einzureichenden Antrag Befreiung gewährt hat [2]. Die in § 4 genannten Aufgaben durchzuführen, sind die Jugendämter nach Art. 1, Ziff. 4 der Verordnung vom 14. Februar 1924 nicht verpflichtet.

Die Vorschriften über den Schutz der Pflegekinder [3] sind in den §§ 20 bis 31 RJWG. enthalten. Sie weisen dem Jugendamt zwei Gruppen von Maßnahmen zu, die Erteilung der Erlaubnis zum Halten von Pflegekindern und die dauernde Ueberwachung der Pflegestellen. Beides stellt das Mindestmaß der reichsrechtlichen Aufgaben dar. Die Länder sind nach § 31 RJWG. befugt, weitere Vorschriften zum Schutz der Pflegekinder zu erlassen.

Die gesetzliche Amtsvormundschaft besteht darin, daß mit der Geburt eines unehelichen Kindes das Jugendamt des Geburtsortes kraft Gesetzes Vormund wird. (§ 35 RJWG.). Das Jugendamt kann aber auch unter den Voraussetzungen des § 1775 BGB. mit seinem Einverständnis zum Vormund bestellt werden (§ 41 RJWG.). Ebenso kann es auch alle sonstigen vormundschaftlichen Funktionen wahrnehmen. Es kann mit seinem Einverständnis zum Mit- und Gegenvormund, zum Pfleger und zum Beistand bestellt werden (§ 47 RJWG.).

Träger der vormundschaftlichen Rechte und Pflichten ist das Jugendamt, also das aus seinen Mitgliedern gebildete Kollegium. Es nimmt insoweit eine Sonderstellung gegenüber den städtischen Deputationen [4] ein, die dadurch bedingt ist, daß die Verantwortung für

---

[1]) Die in § 3, Ziff. 3 RJWG. als Pflichtaufgabe aufgeführte Fürsorge für Minderjährige ist durch Art. 2 VO. v. 14. Februar 1924 gestrichen und als unter die RFV. fallend bezeichnet worden.

[2]) Pr. Ausführ.Anw. C, Abs. 1.

[3]) Pflegekinder sind Kinder unter 14 Jahren, die sich dauernd oder nur für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig in fremder Pflege befinden, es sei denn, daß von vornherein feststeht, daß sie unentgeltlich in vorübergehende Bewahrung genommen werden (§ 19 RJWG.).

[4]) Das nachstehend über die rechtliche Stellung der städtischen Jugendämter Gesagte gilt sinngemäß auch für die Kreisjugendämter.

die Durchführung der Amtsvormundschaft, Amtspflegschaft und Amtsbeistandschaft allein das Jugendamt, nicht die Stadt trägt. Der Jugendamtsausschuß ist daher, obwohl er wie die Gemeindeausschüsse keinen von dem Stadtvorstand [1]) gesonderten Willenserzeuger darstellt, in seinem amtsvormundschaftlichen Aufgabenkreis von dem Stadtvorstand abgegrenzt, er besitzt „die organisatorische Einheit“ [2]) und ist nicht Geschäftsstelle des Stadtvorstandes, sondern selbständige Behörde [3]). Da das Jugendamt selbst die Verantwortung für seine Tätigkeit als Amtsvormund trägt, unterliegt es hierin auch nicht der Aufsicht der städtischen Körperschaften [4]). Der Stadtvorstand kann nicht Beschlüsse des Jugendamts abändern oder aufheben oder an seiner Stelle beschließen [5]). Er kann nicht einmal dem Jugendamt Anweisungen erteilen oder dessen Beschlüsse von seiner Genehmigung abhängig machen [6]).

Das Jugendamt ist ferner Gemeindewaisenrat (§ 42 RJWG.). Seine Stellung und seine Aufgaben sind in den §§ 1849 bis 1851 BGB. geregelt. Darüber hinaus hat das Jugendamt auch sonst noch eine Reihe ähnlicher Aufgaben. Es muß vom Vormundschaftsgericht vor verschiedenen familienrechtlichen Entscheidungen gehört werden und hat es überhaupt bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Sorge für die Person Minderjähriger betreffen (§ 43 RJWG.).

Die Schutzaufsicht wird über Minderjährige verhängt, wenn die Familienerziehung unzureichend ist und körperliche, geistige oder sittliche Verwahrlosung verhütet werden soll (§ 56 RJWG.). Diese Maßnahme, die in der Praxis der freien Wohlfahrtspflege schon lange angewandt wurde, hat durch das RJWG. ihre gesetzliche Grundlage erhalten. Sie wird vom Vormundschaftsgericht angeordnet, kann aber auf Grund einer Einigung zwischen Erziehungsberechtigtem und Jugendamt von diesem ohne gerichtliche Anordnung ausgeübt werden (§ 60, Abs. 3 RJWG.). Das Jugendamt bedient sich zur Durchführung der Schutzaufsichten meist ehrenamtlicher Helfer, deren Stellung der eines Beistandes ähnelt.

Die Fürsorgeerziehung dient nach § 62 RJWG. der Verhütung oder Beseitigung der Verwahrlosung. Sie wird in einer geeigneten Familie oder Erziehungsanstalt unter öffentlicher Aufsicht und auf öffentliche Kosten durchgeführt. Die Fürsorgeerziehung ist keine Selbstverwaltungsangelegenheit (§ 1 AGRJWG.), sondern vom Staat als Auf-

---

1) Magistrat, bzw. Bürgermeister.

2) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 347.

3) Hatschek, S. 80.

4) Friedeberg-Polligkeit, Anm. 1 zu § 32, S. 127.

5) Petersen, S. 42; Schmidt, S. 112; JFG. 3, 37; KG. v. 20. April 1928, Rundbriefe IV, S. 50 ff.

6) Friedeberg-Polligkeit, § 32, Anm. 1, S. 127.

tragsangelegenheit den weiteren Kommunalverbänden übertragen worden. Die Jugendämter wirken bei ihr hauptsächlich insofern mit, als sie dem Vormundschaftsgericht ein möglichst lückenloses Bild von Vorleben und Charakterveranlagung des Jugendlichen vermitteln.

Die Jugendgerichtshilfe hat ihre reichsgesetzliche Regelung im Jugendgerichtsgesetz vom 16. Februar 1920 (RGBl. S. 135) gefunden. Die Jugendämter sollen in allen Abschnitten des Strafverfahrens zur Mitarbeit herangezogen werden. Sie sollen vor allem dem Gericht durch die von ihnen zu liefernden Unterlagen eine möglichst genaue Kenntnis von den Lebensverhältnissen und der geistigen und sittlichen Reife des Minderjährigen verschaffen. Das Jugendamt schlägt ferner die zu Jugendschöffen zu wählenden Personen vor (§ 20 SGG.). Auch beim Strafvollzug wirkt es mit.

Die Mitwirkung der Jugendämter bei der Beaufsichtigung von Kindern und jugendlichen Arbeitern (§ 3, Ziff. 6 RJWG.), bei der Fürsorge für Kriegswaisen und Kinder von Kriegsbeschädigten (Ziff. 7 a. a. O.) und in der Jugendhilfe bei den Polizeibehörden, insbesondere bei der Unterbringung zur vorbeugenden Verwahrung (Ziff. 8), hat Preußen dem Ermessen der Gemeinden und Gemeindeverbände überlassen[1]). Dabei wird von diesen erwartet, daß sie bei der Erfüllung dieser Aufgaben keinen Rückschritt gegenüber dem bisherigen Zustand eintreten lassen.

b) Landesjugendämter.

Zweck der Landesjugendämter ist, die Gleichmäßigkeit der Arbeit der Jugendämter zu sichern und diese Arbeit zu unterstützen (§ 12 RJWG.). Das RJWG. weist dem Landesjugendamt deshalb in § 13 die Aufstellung von Richtlinien und sonstige geeignete Maßnahmen für die zweckentsprechende und einheitliche Tätigkeit der Jugendämter, die Beratung, Vermittlung von Erfahrungen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt und die Schaffung gemeinsamer Veranstaltungen und Einrichtungen für die beteiligten Jugendämter zu. Es hat ferner bei der Unterbringung Minderjähriger mitzuwirken und alle Veranstaltungen und Einrichtungen zusammenzufassen, die sich auf die Fürsorge für gefährdete und verwahrloste Minderjährige beziehen.

Daneben hat das Landesjugendamt aber auch noch eine Anzahl von selbständigen Aufgaben. So ist es an der Fürsorgeerziehung nach näherer Bestimmung der Landesgesetzgebung zu beteiligen, sofern es

---

[1]) II C 1 der Ausführungsanweisung zum RJWG. vom 29. März 1924 (Volkswohlfahrt, S. 167).

nicht selbst schon Fürsorgeerziehungsbehörde ist [1]). Es soll insbesondere bei dem Erlaß allgemeiner, grundsätzlicher Anordnungen über die Art ihrer Ausführung gutachtlich gehört werden und ist zu Vorschlägen über die Ausführung befugt. Ihm kann ferner die Mitwirkung bei wichtigen Maßnahmen der Fürsorgeerziehungsbehörde und bei der Aufsicht über die in Anstalten seines Bezirkes untergebrachten Zöglinge, sowie die Zuständigkeit zur Entscheidung von Beschwerden über Anordnungen der Fürsorgeerziehungsbehörden, die die Ausführung betreffen, übertragen werden, sofern nicht die Gerichte für zuständig erklärt werden (§ 71 RJWG.). Das Landesjugendamt hat ferner die Erlaubnis zur Annahme von Pflegekindern durch Anstalten zu erteilen und die Aufsicht über diese Anstalten zu führen. Schließlich soll es als Mittelpunkt der gesamten Jugendhilfe die Tätigkeit der freien Vereinigungen auf allen Gebieten der Jugendwohlfahrt anregen und fördern und ihr planmäßiges Zusammenarbeiten mit den Jugendämtern seines Bezirkes veranlassen. Die oberste Landesbehörde kann den Landesjugendämtern weitere Aufgaben zuweisen.

Die Verordnung vom 14. Februar 1924 hat die Durchführung der Bestimmungen über die Landesjugendämter in das Ermessen der Länder gestellt (Art. 1, Ziff. 2). Preußen hat die Befugnisse der Landesjugendämter wesentlich eingeschränkt. Nach II B, Abs. 1 Ausführungsanweisung sollen die Landesjugendämter keinerlei obrigkeitliche Aufgaben durchführen, sondern lediglich der Zusammenfassung und Vermittlung der Erfahrungen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt und der Unterstützung der Jugendämter ihrer Bezirke im Sinne des § 13, Ziff. 1 bis 7 RJWG. dienen. Alle anderen durch das RJWG. den Landesjugendämtern übertragenen Aufgaben nimmt der Minister für Volkswohlfahrt wahr, der oberste Landesbehörde im Sinne des RJWG. ist. Er hat aber die Möglichkeit, die ihm zustehenden Rechte an Behörden der Staats- oder Selbstverwaltung zu übertragen. Die Ausführungsanweisung überträgt denn auch gleichzeitig durch Abschn. II, Abs. 4 die dem Landesjugendamt durch das RJWG. zugewiesenen Rechte und Befugnisse in der Pflegekinderaufsicht vom Volkswohlfahrtsminister auf die Regierungspräsidenten und den Oberpräsidenten in Berlin hinsichtlich der Stadtgemeinde Berlin. Weitere, den Landesämtern ursprünglich übertragene obrigkeitlichen Aufgaben sind durch die Verordnung, betr. die Wahrnehmung der Befugnisse aus § 77 RJWG., vom 12. Oktober 1926 (GS. S. 265) auf verschiedene Behörden, zumeist die Regierungspräsidenten, übertragen worden.

[1]) Fürsorgeerziehungsbehörden sind die Provinzialausschüsse, in der Provinz Hessen-Nassau die Landesausschüsse der Kommunalverbände Cassel und Wiesbaden, der Magistrat der Stadt Berlin, der Kreisausschuß des Kreises Herzogtum Lauenburg und der Landesausschuß der Hohenzollerschen Lande (§ 18 AGRJWG.).

B. Jugendpflege.

1. Gemeinden und Kreise.

Die Jugendpflege ist in den Nachkriegsjahren von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit besonderem Eifer gefördert worden. Zugute kam diesem Bestreben, daß durch das RJWG. ein Netz von Jugendämtern geschaffen worden war, die die Jugendpflege als ein wichtiges Aufgabengebiet betrachten und an ihrem Ausbau unter Leitung und mit Unterstützung der Landesjugendämter und Provinzen arbeiten.

Die in § 4 RJWG. den Jugendämtern zugewiesenen Aufgaben eröffnen der Selbstverwaltung ein weites Betätigungsfeld. Zwar besteht für die Jugendämter keine Verpflichtung, die in § 4 genannten Gebiete zu bearbeiten. Das Reich wollte aber Behörden schaffen, die sich für alle Kinder, nicht bloß die gefährdeten, verantwortlich fühlen, die notwendigen Wohlfahrtsmaßregeln treffen und -einrichtungen schaffen und die private Wohlfahrtspflege in ihren gleichgerichteten Bestrebungen anregen und fördern [1]). § 6 RJWG. betont dies noch besonders: „Das Jugendamt hat die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsmäßigen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und privaten Jugendhilfe und der Jugendbewegung zusammenzuwirken."

Die Beratung in Angelegenheiten der Jugendlichen (Ziff. 1) kann sich auf alle möglichen Fragen erstrecken. Den größten Raum nimmt wohl die gesundheitliche Beratung ein, daneben kommen vor allem Erziehungsfragen in Betracht.

Dem Mutterschutz vor und nach der Geburt (Ziff. 2) und der Wohlfahrt der Sänglinge (Ziff. 3) dienen Mutterberatungsstellen, materielle Unterstützung von Schwangeren und Wöchnerinnen, Säuglingsheime und -fürsorgestellen.

Für Kleinkinder (Ziff. 4) werden Krippen und Kindergärten, für schulpflichtige Kinder (Ziff. 5) Kinderhorte unterhalten. Die kommunalen Einrichtungen sollen aber erst dann geschaffen werden, wenn die von der Kirche und von freien Vereinigungen und Privaten unterhaltenen Anstalten den Bedarf nicht decken, da diese Gebiete der Jugendpflege das gegebene Betätigungsfeld der freien Wohlfahrtspflege sind. Hierher gehören auch gesundheitspflegerische Maßnahmen wie Schulspeisung, Verschickung von kranken und erholungsbedürftigen Kindern in Bäder und die örtliche Erholungsfürsorge.

---

[1]) Vgl. Kleeis V, 7 Anm. 1 zu § 4.

Die Maßnahmen für die Wohlfahrt der schulentlassenen Jugend (Ziff. 6) bezeichnet man als Jugendpflege im engeren Sinne. Die Jugendämter haben hier vor allem die sehr starke Betätigung der zahllosen Jugendpflege treibenden Vereine zu lenken und zu fördern. Sie haben zu diesem Zwecke meist besondere Ausschüsse für Jugendpflege errichtet, denen die Vertreter dieser Vereine als Mitglieder angehören. Meist sind auch haupt- oder nebenamtliche Jugendpfleger vorhanden, deren Hauptaufgabe die Betreuung der schulentlassenen Jugend ist. Selbst kleinere Gemeinden haben auch Jugendheime eingerichtet und fördern oder unterhalten Herbergen für die wandernde Jugend.

In der Betreuung der schulentlassenen, erwerbslosen Jugendlichen nimmt einen immer breiteren Raum der freiwillige Arbeitsdienst ein. Nachdem nationale Verbände schon seit längerer Zeit aus eigenem Antrieb Arbeitslager eingerichtet hatten, in denen ältere, erwerbslose Jugendliche mit gemeinnützigen Arbeiten beschäftigt und zugleich körperlich und geistig ertüchtigt wurden, schufen die Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung, sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden vom 14. Juni 1932, vierter Teil, Kap. I, Abs. 2 RGBl. S. 273, 283) und die Verordnungen über den freiwilligen Arbeitsdienst vom 23. Juli 1931 (RGBl. S. 398), 25. Mai 1932 (RGBl. S. 251) und vom 16. Juli 1932 (Reichsanzeiger Nr. 166) die gesetzliche Grundlage für den freiwilligen Arbeitsdienst, Träger des Dienstes sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, gemeinnützige Vereinigungen und Stiftungen sowie solche Vereinigungen, die Gruppen von Arbeitsdienstwilligen zusammenfassen. Das Reich und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung stellen Mittel zur Förderung des freiwilligen Arbeitsdienstes zur Verfügung. Die Jugendämter sollen die Träger des Arbeitsdienstes bei ihrer Tätigkeit zur geistig-sittlichen Ertüchtigung der Jugendlichen unterstützen.

2. Provinzen.

Die Provinzen fördern die Jugendpflege vor allem durch Gewährung von Beihilfen. Sie sammeln aber auch die bei der örtlichen Durchführung gewonnenen Erfahrungen, beraten die Jugendämter und bemühen sich um einheitliche Durchführung der Maßnahmen.

Das Gesetz zur Bewahrung der Jugend vor Schund- und Schmutzschriften vom 18. Dezember 1926 (RGBl. S. 505) hat neben den Landeszentralbehörden den Landesjugendämtern das Recht gegeben, Anträge auf Eintragung von Schriften in die Liste der Schund- und Schmutzschriften zu stellen. Die Landesjugendämter bedienen sich bei

der Ueberwachung des Büchermarktes in weitem Umfange der Jugendämter und aller jugendpflegerisch interessierten Kreise.

C. Aufsicht.

Die Frage der Staatsaufsicht über die Träger der Jugendhilfe und ihrer Organe ist dadurch entschieden, daß § 1 AGRJWG. die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege mit Ausnahme der Ausführung der Fürsorgeerziehung zu Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände erklärt hat. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß die die Kommunalaufsicht ausübenden Staatsbehörden in den Angelegenheiten der Jugendwohlfahrtspflege genau so aufsichtsführend tätig werden wie auf allen anderen Selbstverwaltungsgebieten.

Die Landesjugendämter haben gegenüber den Jugendämtern keinerlei Aufsichtsbefugnisse. Eine Sonderaufsicht wird aber vom Vormundschaftsgericht über die Jugendämter ausgeübt, soweit sie als Amtsvormund, Amtspfleger und Amtsbeistand tätig sind. Das Aufsichtsrecht des Vormundschaftsgerichts über den Vormund ist in § 1837 BGB. festgelegt. Da das Vormundschaftsrecht im BGB. kodifizierend geregelt ist [1]) und die im BGB. geregelte Stellung des Vormundes nicht weiter eingeengt werden soll, als das BGB. dies getan hat, ist ein Einschreiten anderer staatlicher Aufsichtsorgane als des Vormundschaftsgerichts nicht zulässig.

Die Vorschriften des BGB. über die Aufsicht in Vormundschaftsangelegenheiten gelten auch für das Jugendamt [2]). Die Kommunalaufsichtsbehörden sind deshalb auch zu Eingriffen in die Tätigkeit des Jugendamtes als Amtsvormund, -pfleger und -beistand nicht befugt [3]). Nur das Vormundschaftsgericht führt die Aufsicht. Es darf aber nur einschreiten, wenn das Jugendamt die Verpflichtung zu treuer und gewissenhafter Führung der Amtsvormundschaft verletzt [4]). Seine Aufsichtsbefugnisse sind auf die Erteilung von Anweisungen beschränkt. Es kann weder an Stelle des Jugendamtes Beschlüsse fassen, noch die Befolgung seiner Anweisungen durch Geldstrafen erzwingen [5]). Das Vormundschaftsgericht kann, wenn das Jugendamt seinen Geboten keine Folge leistet, nur die Dienstbeschwerde erheben oder gem. § 44, Abs. 2 RJWG. einen Einzelvormund bestellen. Die Stellung des Vormundschaftsgerichts gegenüber dem Jugendamt ist insofern also schwächer als die der Kommunalaufsichtsbehörden.

---

[1]) Spahn, S. 140.
[2]) § 33 RJWG.
[3]) Friedeberg-Polligkeit § 32, Anm. 1, S. 127.
[4]) Petersen, S. 43.
[5]) § 1837, Abs. 2 BGB. ist durch § 33 RJWG. für nicht anwendbar erklärt.

III. Gesundheitsfürsorge.

Die neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 weist dem Reich in Artikel 7 Ziffer 8 die Gesetzgebung über das Gesundheitswesen zu. Das Reich hat von seiner fakultativen Gesetzgebungskompetenz aber nur für ein Teilgebiet der Gesundheitsfürsorge, die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten, Gebrauch gemacht und sich im übrigen auf den Erlaß von Richtlinien über Gesundheitsfürsorge in der versicherten Bevölkerung beschränkt. Da aber auch andere Gebiete nach einer gesetzlichen Regelung verlangten, haben die Länder von der ihnen verbliebenen Kompetenz Gebrauch gemacht und eine Reihe von Gesetzen erlassen, so Preußen zur Bekämpfung der Tuberkulose und zur Regelung der öffentlichen Krüppelfürsorge.

A. Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten.

Während des Weltkrieges hatten die Geschlechtskrankheiten eine starke Zunahme erfahren.

Die Verordnung zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 11. 12. 1918 (RGBl. S. 1431) bestimmte deshalb, daß Geschlechtskranke zwangsweise einem Heilverfahren unterworfen werden konnten und stellte die schuldhafte Ansteckung unter Strafe. Für geschlechtskrank gewesene, entlassene Heeresangehörige wurde durch die Verordnung über Fürsorge für geschlechtskranke Heeresangehörige vom 17. 12. 1918 (RGBl. S. 1433) die Benachrichtigung der Landesversicherungsanstalt des neuen oder letzten Wohnortes eingeführt.

In den verworrenen politischen und sozialen Verhältnissen der ersten Nachkriegsjahre war es aber nicht möglich, mit diesen unvollkommenen Maßnahmen der weiteren Ausdehnung dieser verheerenden Volksseuchen wirkungsvoll entgegenzutreten. Das Reich erließ daher das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 18. Februar 1927 (RGBl. S. 61). Dieses Gesetz führte den Zwang zu ärztlicher Behandlung der Geschlechtskrankheiten ein und erweiterte die Bestimmungen über die Bestrafung der schuldhaften Verbreitung.

1. Träger der Maßnahmen.

Die Durchführung der aus dem Gesetz sich ergebenden gesundheitlichen Aufgaben wurde durch § 3 Gesundheitsbehörden übertragen. Wer Gesundheitsbehörde sein sollte, ließ das Gesetz offen.

Preußen erließ deshalb die Ausführungsverordnung vom 18. Februar 1927 (GS. S. 171) und übertrug in ihrem § 1 die aus dem Reichsgesetz den Gesundheitsbehörden erwachsenden Aufgaben den Stadt- und Landkreisen als Selbstverwaltungsangelegenheit.

Aehnlich der für die wirtschaftliche Fürsorge getroffenen Regelung können auch hier die Landkreise die ihnen obliegenden Aufgaben durch Beschluß des Kreisausschusses und mit Genehmigung des Regierungspräsidenten kreisangehörigen Gemeinden und engeren Gemeindeverbänden (rheinischen Bürgermeistereien und westfälischen Aemtern) von mehr als 10 000 Einwohnern und in der Provinz Hannover den selbständigen Städten übertragen, wenn die ordnungsmäßige Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten dadurch nicht gefährdet wird. (§ 9 a. a. O.). Diese Gemeinden und Gemeindeverbände können die Uebertragung erlangen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Ist die Uebertragung erfolgt, so kann der Kreis zur Sicherung einer einheitlichen Durchführung der Geschlechtskrankenfürsorge Richtlinien aufstellen, innerhalb deren die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen übertragenen Aufgaben selbständig und unter eigener Verantwortung durchführen.

2. Organe der Träger.

Gesundheitsbehörden sind in der Regel, wie die Durchführungsanweisung des Ministers für Volkswohlfahrt vom 31. August 1927 (Volkswohlfahrt S. 877/890) betont, in Stadtkreisen der Magistrat oder Bürgermeister sowie etwa besonders eingerichtete Verwaltungsausschüsse (Deputationen), in den Landkreisen die Kreisausschüsse (I Abs. 1).

Die Gesundheitsbehörde kann die Geschäftsführung nach Lage der örtlichen Verhältnisse auf andere kommunale Einrichtungen übertragen. (II Abs. 1). Hierfür kommen vor allem schon vorhandene Beratungsstellen für Geschlechtskranke in Frage, die besonders von den Landesversicherungsanstalten in großer Zahl eingerichtet sind.

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Aufgabe der Gesundheitsbehörden ist, zum Schutze der Allgemeinheit die Weiterverbreitung der Geschlechtskrankheiten zu verhüten. Sie haben zu diesem Zwecke Geschlechtskranken, die verdächtig sind, ihre Krankheit weiterzuverbreiten, zunächst aufzugeben, sich ärztlich behandeln zu lassen und dies nachzuweisen. Sie haben aber auch das Recht, erforderlichenfalls die Durchführung des Heilverfahrens in einem Krankenhause anzuordnen.

Zur Durchführung ihrer Anordnungen können die Gesundheitsbehörden unmittelbaren Zwang (§ 4 Abs. 4 des Reichsgesetzes) anwenden und Geldstrafen — jedoch nicht ersatzweise Haft — festsetzen (§ 3 Abs. 1 Preuß. Ausführungsverordnung). Die Polizeibehörden haben die Gesundheitsbehörden weitgehend zu unterstützen und ihre Anordnungen durchzuführen[1]).

---

[1]) Die sittenpolizeiliche Aufsicht über gewerbsmäßig Unzucht Treibende (Reglementierung) ist aufgehoben. Die Polizei darf ihnen gegenüber weder allgemeine Auflagen machen, noch Verbote erlassen (IX Abs. 1 Ausf.-Anwsg.)

Zur wirkungsvollen Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten sollen die Kreise Beratungsstellen für Geschlechtskranke einrichten, soweit sie nicht schon von anderen Stellen geschaffen sind. Aufgabe der Beratungsstellen ist, jedermann unentgeltlich auf das Vorliegen einer Geschlechtskrankheit hin zu untersuchen, die Ansteckungsquelle zu erforschen und Bekämpfungsmaßnahmen einzuleiten.

Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eine planvolle Gefährdetenfürsorge, die sich der Prostituierten und sittlich gefährdeten Jugendlichen anzunehmen hat. Der Ausbau der Gefährdetenfürsorge, die Schaffung von Fürsorgestellen und die Einrichtung von Heimen zur vorübergehenden Aufnahme von obdachlosen, sittlich gefährdeten weiblichen Personen ist den Kreisen durch den Erlaß des preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 13. 7. 1927 [1]) als freiwillige Aufgabe empfohlen worden.

Die durch Einrichtung und Tätigkeit des Gesundheitsamts entstehenden Kosten haben die Stadt- und Landkreise zu tragen. Ist aber die Durchführung des Gesetzes kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen, so haben diese drei Zehntel aufzubringen. Die restlichen sieben Zehntel fallen dem Landkreise zur Last.

4. Aufsicht.

Vorschriften über die Beaufsichtigung der Gesundheitsbehörden enthält weder das Reichsgesetz noch die preußische Ausführungsverordnung. Da die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten Selbstverwaltungsangelegenheit ist, obliegt die Aufsicht über die Gesundheitsbehörden also den Kommunalaufsichtsbehörden.

B. Bekämpfung der Tuberkulose.

Verbreiteter noch und verheerender als die Geschlechtskrankheiten ist die Tuberkulose. Ihre Bekämpfung lag überwiegend in den Händen privater Organisationen, vor allem des Zentralkomitees zur Bekämpfung der Tuberkulose.

Die Reichsregierung hatte im Jahre 1920 den Entwurf zu einem Reichstuberkulosegesetz fertiggestellt. Dieses Gesetz ist aber nicht verabschiedet worden. Preußen hat zwar am 4. August 1923 ein Gesetz zur Bekämpfung der Tuberkulose erlassen (GS. S. 374). Es beschränkt sich aber darauf, die Meldepflicht und die Desinfektion zu regeln. Die notwendigen Fürsorgemaßnahmen haben nach § 5 die Fürsorgestellen

---

[1]) Abgedruckt bei Kleeis S. IV 70.

für Lungenkranke im Benehmen mit dem beamteten Arzt zu treffen. Die Einrichtung von Fürsorgestellen wird jedoch nicht vorgeschrieben. Das Gesetz nimmt sie als überall vorhanden an. Tatsächlich haben auch wohl alle Stadt- und Landkreise solche Fürsorgestellen eingerichtet und betreiben die Bekämpfung der Tuberkulose als Selbstverwaltungsangelegenheit.

Das Aufgabengebiet der Fürsorgestellen ist in den Ausführungsbestimmungen des Ministers für Volkswohlfahrt vom 4. August 1923 (Volkswohlfahrt Sp. 408) umrissen (zu § 5). Sie sollen den Kranken und seine Umgebung belehren, die Familienangehörigen und die sonstige Umgebung vor Ansteckung schützen, Bedrohte vorbeugend behandeln, die Weiterverbreitung der Krankheit in der beruflichen Tätigkeit des Erkrankten verhüten und die notwendige Behandlung des Erkrankten und erforderlichenfalls seine Unterbringung in einem Krankenhause oder einer Heilstätte veranlassen.

Die Durchführung der Behandlungsmaßnahmen ist Aufgabe der Krankenkassen, Landesversicherungsanstalten und schließlich der Bezirksfürsorgeverbände, die nach § 6 RFV. und § 6 RGrds. jedem Hilfsbedürftigen, also auch dem tuberkulösen, Krankenhilfe zu gewähren haben.

C. Krüppelfürsorge.

Die durch die Revolution unterbrochenen Versuche, zu einer gesetzlichen Sonderregelung der Krüppelfürsorge in Preußen zu gelangen, waren im Oktober 1919 in der verfassunggebenden Landesversammlung wieder aufgenommen worden. Sie führten zum Erlaß des Gesetzes, betr. die öffentliche Krüppelfürsorge, vom 6. Mai 1920 (GS. S. 280).

1. Träger der Fürsorge.

Die geschlossene Fürsorge, d. h. die nur in einer Anstalt durchzuführende Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Krüppel, wurde den Landarmenverbänden übertragen (§ 1), da nur diese finanziell kräftig genug erschienen, die hohen Kosten der Einrichtung und Unterhaltung der Krüppelheime und orthopädischen Kliniken zu tragen [1]).

---

[1]) Begründung z. Gesetzentwurf Abs. 3, Ausf.-Anwsg. Abschn. I Abs. 1.

Nach dem Inkrafttreten der RFV. traten an die Stelle der Landarmenverbände die Landesfürsorgeverbände [1]).

Die Fürsorge für Krüppel unter 18 Jahren, die nicht der Anstaltspflege bedürfen, also die offene Fürsorge, und die Maßnahmen zur Verhütung der Verkrüppelung erklärte das Gesetz zu Aufgaben der Stadt- und Landkreise. (§ 2). Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung die Ortsarmenverbände von der ihnen bisher schon obliegenden Pflicht zur armenrechtlichen Fürsorge für hilfsbedürftige Krüppel nicht entlasten. Er wollte vielmehr durch die Heranziehung der leistungsfähigeren Kreise die Fürsorge für die Krüppel fördern und ausgestalten [2]).

2. Organe der Träger.

In Verfolgung dieses Gedankens verpflichtet das Gesetz jeden Stadt- und Landkreis, mindestens eine Fürsorgestelle für Krüppel zu schaffen oder sich einer solchen anzugliedern. (§ 8).

Ueber die Organisation der Fürsorgestelle sagt das Gesetz nichts. Es überläßt sie bewußt der „schöpferischen Tätigkeit der Selbstverwaltung der Land- und Stadtkreise. Ihre Grundzüge müssen daher aus ihren Zwecken und Aufgaben abgeleitet werden.“ [3]). Die Ausführungsanweisung empfiehlt jedoch, die Fürsorgestelle einem etwa vorhandenen Wohlfahrts- oder Jugendamt einzugliedern oder sie sonst in enge Verbindung mit ihm zu bringen. An der Spitze müsse unter allen Umständen ein Arzt stehen [4]).

3. Aufgaben und Befugnisse der Träger.

Die Träger der Anstaltsfürsorge sind verpflichtet, hilfs- und anstaltsbedürftigen Krüppeln durch gleichzeitiges Ineinanderarbeiten von Klinik, Schule, Berufsausbildung und Berufsberatung in Krüppelheimen höchstmögliche wirtschaftliche Selbständigkeit zu verschaffen [5]). Die ihnen durch die Anstaltsfürsorge erwachsenden Kosten können sie bis zur Höhe von 60 v. H. von dem zuständigen Bezirksfürsorgeverband einziehen [6]). Dieser muß auch die Kosten der Kleiderausstattung und der Ueberführung des Krüppels in die Anstalt tragen [7]).

---

1) § 6 AVRFV. — § 1 Pr. Krüppelfürs.Ges. wurde durch § 33 Abs. 2 AVRFV. aufgehoben.

2) Ausführungs-Anwsg. Abschn. VI. B. 1.

3) Ausführungs-Anwsg. VI. B. 2 Abs. 1.

4) a. a. O. VI. B. 2 Abs. 4.

5) a. a. O. V. 4 b.

6) § 9 Pr. Ordnung f. d. Unterbringung hilfsbedürftiger Krüppel.

7) § 6 a. a. O.

Die offene Krüppelfürsorge ist nicht wie die geschlossene wirtschaftliche Fürsorge („Armenpflege"). Sie beschränkt sich daher auch auf Krüppel unter 18 Jahren. Aufgabe der Krüppelfürsorgestellen ist die Beratung der Krüppel und der Personen unter 18 Jahren, die der Gefahr der Verkrüppelung ausgesetzt sind. Die Beratungsstelle hat ferner bei den Personen, denen die Sorge für den Krüppel obliegt, und gegebenenfalls bei dem Bezirksfürsorgeverband oder sonstigen zuständigen Stellen die Einleitung der notwendig erscheinenden Maßnahmen zu beantragen. Die Fürsorgestelle soll ferner durch Aufklärung und Belehrung der Aerzte, Hebammen, Lehrer und allgemein der Bevölkerung der Entstehung und Ausdehnung der Krüppelleiden vorbeugen [1]).

4. Aufsicht.

Nach § 2 Satz 2 des Gesetzes ist die Aufsichtsbehörde befugt, die Stadt- und Landkreise nötigenfalls zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur offenen und vorbeugenden Krüppelfürsorge anzuhalten. Da diese Bestimmung keinen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kreise — etwa durch Ausdehnung der Staatsaufsicht auf Zweckmäßigkeitsfragen — bedeuten soll [2]), ist sie überflüssig. Die Betonung des Aufsichtsrechtes sollte auch nur die Aufsichtsbehörden auf die Wichtigkeit dieser neuen Pflichtaufgabe der Kreise und auf die Notwendigkeit ihrer gründlichen Durchführung hinweisen [2]).

---

[1]) Ausf.Anwsg. VI. D.
[2]) Schloßmann a. a. O. § 2, Anm. 9.

Vierter Teil.

Tendenzen der Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege in Preußen seit dem 9. November 1918.

Ein Rückblick auf die vorstehend dargestellte Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege zeigt, daß in den Jahren seit dem Weltkrieg eine Reihe von wichtigen Gesetzen erlassen worden ist, die Teilgebiete der öffentlichen Wohlfahrtspflege regeln und zu Aufgaben der Selbstverwaltung erklären. In keinem Falle handelt es sich aber — wie es zunächst den Anschein hat — um eine Ausdehnung der Selbstverwaltung auf Gebiete, die bisher vom Staat verwaltet wurden. Die neuen Gesetze ersetzen vielmehr nur teils ältere, nicht mehr zeitgemäße Bestimmungen, teils regeln sie Zweige der Wohlfahrtspflege, die bisher von den Selbstverwaltungskörpern auf Grund der Universalität ihres Wirkungskreises bearbeitet worden waren, auch ohne daß sie ausdrücklich zu Selbstverwaltungsangelegenheiten erklärt waren.

Diese Entwicklung ist insofern zu begrüßen, als durch die neuen Gesetze einheitliche, feste Grundlagen für die Tätigkeit der Selbstverwaltungskörper und für den Ausbau und die Weiterentwicklung ihrer Arbeitsgebiete geschaffen wurden. Andererseits läßt sich aber überall das Bestreben beobachten, die zunächste einfache, auf das Wesentliche beschränkte gesetzliche Regelung durch Ausführungsgesetze, -verordnungen und -bestimmungen immermehr auszugestalten und zu verfeinern. Das Netz der gesetzlichen und ministeriellen Vorschriften wird immer dichter geknüpft. Gelegentlich versteigt sich das Normieren möglichst jedes Anwendungsfalles sogar bis zu kasuistischer Regelung.

Hand in Hand mit dieser Vermehrung und Spezialisierung der gesetzlichen Vorschriften geht eine Verschärfung der staatlichen Aufsicht über die Selbstverwaltungskörper. Das geringe Selbstbestimmungsrecht, das diesen noch nach der direkten Beschränkung durch die Gesetze und der indirekten durch Wegnahme der besten Einnahmequelle verblieben ist, wird vollends eingezwängt durch die umfassende, sich oftmals selbst um Kleinigkeiten kümmernde Staatsaufsicht. Deren Stellung ist außerordentlich verstärkt worden durch das von Reich und Staat eingeführte Dotationssystem. Mit der Drohung, keine Beihilfen und Zuschüsse mehr zu geben, kann der Staat die Not leidenden und auf staatliche Hilfe angewiesenen Selbstverwaltungskörper zu jedem gewünschten Verhalten zwingen.

Als Ergebnis dieser Entwicklung zeigt sich ein Zustand, der schon seit Jahren in ständig steigendem Maße und mit immer schärferen

und eindringlicheren Worten in Reden, Entschließungen und im Schrifttum als „Krise der Selbstverwaltung“ bezeichnet wird. Nicht selten taucht sogar die Frage auf, ob man denn überhaupt noch von „Selbstverwaltung“ sprechen könne.

Bei dieser Sachlage ergibt sich von selbst die Frage nach den Ursachen und Tendenzen dieser Entwicklung.

Die kommunalen Selbstverwaltungskörper sind wie die Zellen eines Organismus in ihrer Gesamtheit lebensnotwendige Bestandteile des Staatsganzen. Die wirtschaftlichen und politischen Faktoren, die das Staatsleben beherrschen, bestimmen daher wesentlich auch die Entwicklung der Selbstverwaltung. Die ungeheure wirtschaftliche Not, in die Deutschland durch den Vertrag von Versailles, die Inflation, durch Dawes- und Young-Plan und schließlich durch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise geraten ist, mußte daher auch die Selbstverwaltungskörper mit voller Schärfe treffen und die Tätigkeit ihrer Organe, das Verhältnis von Reich und Land zur Selbstverwaltung und damit die Gestaltung der neuen Gesetze und die Ausdehnung der Staatsaufsicht maßgebend beeinflussen. Daneben haben aber auch die politischen Triebkräfte, die dem Staat in den Jahren nach der Revolution sein charakteristisches Gepräge gegeben haben, auf die Entwicklung der Selbstverwaltung formend eingewirkt. Auf die wichtigsten von ihnen soll nachstehend näher eingegangen werden.

I. Demokratie.

Die Staatsumwälzung vom 9. November 1918 brachte die parlamentarische Republik. Die Reichsverfassung und ebenso die neuen Länderverfassungen bauten sich auf demokratischen Grundsätzen auf. Die gleichen Mächte, die diese Verfassungen geschaffen hatten, bestrebten sich naturgemäß mit allen Kräften, das ganze öffentliche Leben mit demokratischen Gedankengängen zu durchdringen. Schon am 13. November 1918 hatte die damalige preußische Regierung in einem Aufruf [1]) als ihre Aufgabe bezeichnet, „das alte, von Grund auf reaktionäre Preußen so rasch wie möglich in einen völlig demokratischen Bestandteil der einheitlichen Volksrepublik zu verwandeln.“ Besonders erwähnt wurden dabei „Demokratisierung aller Verwaltungskörperschaften, Beseitigung der Gutsbezirke, völlig gleiches Wahlrecht beider Geschlechter für alle Gemeindevertretungen in Stadt und Land, entsprechende demokratische Umgestaltung der Kreis- und Provinzialverwaltungskörper.“

[1]) GS. S. 187.

Die Forderung nach Demokratisierung der Verwaltung ging von der Erwägung aus, daß die durch eine demokratische Gesetzgebung erstrebten Ziele nur verwirklicht werden könnten, wenn die Gesetze auch in demokratischem Geiste ausgeführt würden. Das wäre mit Sicherheit nur zu erreichen, wenn die zur Vollziehung der Gesetze berufene Verwaltung nach demokratischen Grundsätzen organisiert wäre. (Eine nicht unerhebliche Rolle hat hierbei freilich auch die Absicht gespielt, den herrschenden Parteien auch auf diesem Wege Einfluß zu verschaffen und ihre Macht in der Verwaltung zu verankern.)

Die ideale Lösung dieses Problems schien die Organisation möglichst aller Behörden nach dem kollegialen System zu sein mit weitgehender Mitarbeit von Staatsbürgern als Ehrenbeamten oder doch als gewählten Berufsbeamten. Die Auswirkungen dieser Gedankengänge zeigen sich auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege in der Uebertragung der Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, deren Organe in ihrer Zusammensetzung und Betätigung demokratischen Grundsätzen entsprachen, zumal das Wahlrecht nach der Revolution in demokratischem Sinne wesentlich verbessert worden war durch Herabsetzung des Wahlalters, Zulassung der Frauen und seine Verleihung nicht mehr nur an Bürger, sondern an alle Gemeindeangehörigen, die seit mindestens sechs Monaten ihren Wohnsitz in dem Gemeindegebiet haben. Auch die Verkürzung der Wahlzeit auf vier Jahre unter Verzicht auf den bisher alle zwei Jahre stattfindenden Wechsels eines Drittels der Gemeindevertreter stellte einen Fortschritt in der Demokratisierung dar, da jede Wahl jetzt nach Einführung des Verhältniswahlsystems ein Spiegelbild der jeweiligen Meinung der Wählenden ergeben mußte. Ebenso sind die Schaffung von Beiräten aus den Kreisen der Beteiligten und ihre Einschaltung in die Beschlußfassung über sie betreffende Angelegenheiten, sowie die Bildung des Jugendamtskollegiums mit genau vorgeschriebener Zusammensetzung als Auswirkung der Forderung nach Demokratisierung der Verwaltung zu werten.

Diese Uebertragung von Aufgaben auf Selbstverwaltungskörper und die Ausgestaltung ihrer Organisation läßt den Schluß zu, daß man — wie Hatschek sagt [1]) — Selbstverwaltung und Demokratie für unzertrennliche Verbündete halten sollte [2]). Das Gegenteil ist jedoch der Fall.

---

[1]) Art. „Selbstverwaltung" in Stengel-Fleischmann S. 424.

[2]) Preuß (Staat, Recht und Freiheit S. 141) ist sogar der Ansicht, daß die Demokratisierung der Verwaltung nur auf dem Wege über die Selbstverwaltung durchgeführt werden kann.

Die Verwaltung durch Selbstbestimmung, und zwar durch Mehrheitsbeschlüsse von Kollegien, entspricht zwar durchaus demokratischen Grundsätzen. Sie birgt aber, da man zur Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse dem freien Ermessen vor allem der unteren Instanzen einen weiten Spielraum geben muß, die Gefahr in sich, daß die Gesetze nicht in einem Sinne ausgeführt werden, der dem demokratischen Gesetzgebungswillen entspricht. Damit ist besonders dann zu rechnen, wenn die parteimäßige Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane nicht der der gesetzgebenden Körperschaften entspricht. Aus solchen Erwägungen heraus erklärt sich die sehr häufig vertretene Auffassung, daß Demokratie und Selbstverwaltung begrifflich Gegensätze sind. So sagt Radbruch [1]): „Der Gedanke der Selbstverwaltung ist mit der Ideenwelt der Demokratie grundsätzlich unvereinbar. Die Gemeindeverwaltung der Gemeindemajorität anheimgegeben, heißt ja, sie der Möglichkeit abweichender Staatsmajorität entziehen, deren uneingeschränkte Herrschaft das Wesen der Demokratie ist. Wo die Demokratie im Staate ihren Absolutismus der Majorität durchgesetzt hat wie in Frankreich, hat sie deshalb die Selbstverwaltung mehr oder weniger erdrückt.“ Das Beispiel der nichtdeutschen Kantone der Schweiz, Englands und der mittel- und südamerikanischen Republiken beweist auch, daß die meisten Demokratien nur eine stark eingeschränkte Selbstverwaltung kennen [2]). Horion [3]) erklärt dies damit, daß in parlamentarisch regierten Staaten die Zentralparlamente stets an Selbstüberschätzung leiden. Es ist ihnen ein unerträglicher Gedanke, daß es in dem von ihnen regierten Staate öffentliche Angelegenheiten geben könnte, in die unmittelbar einzugreifen sie nicht berechtigt sein sollten. Auf dieses Streben nach Parlamentsabsolutismus weisen auch Stier-Somlo [4]) und Lueken [5]) hin.

Der Wunsch, die Mehrheitsbeschlüsse der demokratischen Gesetzgebungskörperschaften auch im Sinne ihrer Urheber ausgeführt zu sehen — unverfälscht durch Kollegialbeschlüsse der unteren Instanzen —, muß daher zu der Ueberlegung führen, daß dieses Ziel nicht durch eine demokratisch, sondern eine autokratisch organisierte Verwaltung am besten erreicht wird. Da in einem parlamentarisch regierten Staate die oberste Instanz, das Ministerium, infolge seiner Abhängigkeit vom Parlament die Gesetze in dessen Geiste ausführen wird, ist bei der straffen Organisation einer autokratisch gegliederten Verwaltung eine weitgehende Gewähr gegeben, daß selbst die unterste Instanz so denkt und handelt, wie der Gesetzgeber es anstrebt.

[1]) a. a. O. S. 140.
[2]) Hatschek a. a. O. S. 422.
[3]) Deutsche Gemeindezeitung 1924 S. 139.
[4]) Veröff. d. Vereinigg. d. Staatsrechtslehrer. a. a. O. S, 129 ff,
[5]) Zeitschr. f. Kom.-Wirtsch. a. a. O.

Derartige Gedankengänge haben ihre Bestätigung gefunden durch Erscheinungen im Leben der Selbstverwaltungskörper, die Anlaß gegeben haben, von einer Krise der Selbstverwaltung zu sprechen, die man aber ebensogut als Krise der Demokratie bezeichnen könnte. Die Demokratisierung des öffentlichen Lebens hat eine bisher nicht gekannte Politisierung der Organe der Selbstverwaltungskörper zur Folge gehabt. Es ist, wie Meß [1]) sagt, „eine unerwünschte Eigenschaft des demokratischen Systems, daß es sich nicht individualisieren kann, nicht dem Wesen und Zwecke der besondereh, demokratisch ausgestalteten Einrichtung anpassen läßt, sondern daß die Parteibildung des jeweils größten demokratischen Raums eine sachliche Parteibildung im kleineren demokratischen Feld hindert. So beherrschen die großen demokratischen Parteigegensätze auch die Gemeindepolitik“. Diese Parteigegensätze haben dazu geführt, daß in den Organen der Selbstverwaltungskörperschaften zum Schaden der sachlichen Arbeit Kämpfe ausgetragen wurden, die oftmals nichts anderes als ein Spiegelbild und Echo der Kämpfe im Reichstag und Landtag waren, und daß selbst die neutralsten Angelegenheiten zunächst mit dem Maßstab des Parteiprogramms gemessen und unter dem Gesichtspunkt geprüft wurden, ob die Beschlußfassung etwa der Gegenseite Agitationsmaterial für den nächsten Wahlkampf liefern könnte. Gerade auch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege zeigten sich diese Auswüchse der Demokratie. Immer wieder wurden aus agitatorischen Gründen Anträge auf großzügige Unterstützungsmaßnahmen eingebracht und beschlossen, die den Absichten des Gesetzgebers widersprachen und mit einer geordneten Finanzwirtschaft der Fürsorgeträger nicht in Einklang zu bringen waren.

Die Verfechter der Demokratie trösten über diese offenkundigen Mißstände mit der Behauptung hinweg, die Kleindemokratie sei ein wertvolles Mittel staatsbürgerlicher Erziehung. So sagt Koch-Weser [2]): „Die Durchdringung aller Teile des Staates mit dem Gedanken der Verwaltung durch die Beteiligten ist auch deswegen unentbehrlich für das Staatsganze, weil die Selbstverwaltung in der Gemeinde die unentbehrliche Schule der Demokratie bedeutet.“ Man wird Koch widersprechen müssen, ohne dies freilich in so krasser und überspitzter Form zu tun wie Meß [3]), für den „die kommunale Selbstverwaltung größtenteils das Musterbeispiel einer Verwaltung durch Unbeteiligte, durch Dilettanten, Kannegießer und Zeitungsleser und die Kommunalpolitik die Schule parteipolitischer Beschränktheit ist“. Tatsächlich haben sich aber auch die Organe der Selbstverwaltungskörper bei ihren Beschlüssen

[1]) a. a. O. S. 38.

[2]) a. a. O. S. 12.

[3]) a. a. O. S. 48.

so häufig von unsachlichen, machtpolitischen und parteitaktischen Erwägungen leiten lassen, daß sie nicht als Schule der Demokratie, sondern als Beweis für ihre Mängel und Auswüchse bezeichnet zu werden verdienen.

Das unsachliche, den Verhältnissen wie den Ansichten und dem Sinne der Gesetze oft nicht gerecht werdende Arbeiten der Organe der Selbstverwaltungskörper und ihr Ausweichen gerade vor den wichtigsten Entscheidungen zwang schließlich dazu, sie in entscheidenden Fragen auszuschalten. Auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege wurde die überaus bedeutsame [1]) Festsetzung der Richtsätze durch Art. 6 der Verordnung vom 19. 10. 1932 (RGBl. S. 499) den Verwaltungsorganen abgenommen und ihren Vorsitzenden als Auftragsangelegenheit übertragen.

Noch tiefer greift die Gemeindefinanzverordnung vom 2. 11. 1933 (GS. S. 341) in die Rechte des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung ein durch die Verleihung des Rechtes an den Bürgermeister, gegenüber Beschlüssen, die den Haushaltsausgleich gefährden, Widerspruch zu erheben. Beide städtischen Körperschaften sind damit in finanziellen Angelegenheiten gleichsam unter die Vormundschaft des Bürgermeisters gestellt worden. Dieser Eindruck wird noch verstärkt durch das Verbot, Anträge, die zu einer Mehrausgabe oder einer Mindereinnahme gegenüber Etatansätzen führen würden, überhaupt zu erörtern, wenn dem Antrag nicht ein Vorschlag für eine rechtlich zulässige, wirkliche Deckung beigegeben ist. Diese Vorschrift hat zwar die zu begrüßende Wirkung gehabt, daß die häufigen, nur Parteizwecken dienenden, aufhetzenden und Unruhe stiftenden Aussprachen in den Stadtverordnetenversammlungen über nur aus agitatorischen Gründen eingebrachte Anträge auf finanziell untragbare Beihilfen an Hilfsbedürftige und Minderbemittelte unterbleiben. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß hier eine Abkehr von den Grundsätzen und Forderungen des Freiherrn vom Stein erfolgt ist, durch Uebertragung der Gemeindeverwaltung auf die Bürger zur Erledigung unter voller Verantwortung ihren Gemeinsinn zu stärken und sie fester mit dem Staat zu verbinden.

Diese der Selbstverwaltung abträglichen Vorschriften — bis zur Umwandlung des Widerspruchsrechtes in eine Auftragsangelegenheit ist nur noch ein Schritt — sind zwar sicher nicht in der Absicht erlassen worden, die Demokratisierung der Verwaltung zu fördern, zumal sie nicht vom Landtag oder einer vom Landtag abhängigen Regierung, sondern von der aus ernannten Kommissaren bestehenden Regierung beschlossen worden sind. Sie entsprechen aber durchaus den oben er-

---

[1]) Vgl. oben S. 52.

wähnten demokratischen Gedankengängen, eine den Absichten und Zielen des demokratischen Gesetzgebers und der von ihm abhängigen Zentralinstanz widersprechende Gesetzesausführung dadurch zu verhüten, daß die untersten Instanzen nicht in demokratischen, sondern in autokratischen Formen tätig werden.

II. Sozialismus.

Von ähnlich großem Einfluß auf die Entwicklung der Selbstverwaltung wie die demokratischen Ideen sind die des Sozialismus gewesen. Der Sozialismus bekämpft die historisch gewordene, auf dem Eigentum beruhende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und erstrebt eine klassenlose Gesellschaft, in der die Produktionsmittel nicht dem Einzelnen, sondern der Gesamtheit gehören. Um dieses Ziel zu erreichen, suchen die Sozialisten die Macht im Staat zu erlangen und seine Einrichtungen in einer ihren Zwecken förderlichen Weise umzugestalten. Der vom Rat der Volksbeauftragten erlassene Aufruf an das deutsche Volk vom 12. November 1918 [1]) sprach dies in den einleitenden Worten offen aus: „Die aus der Revolution hervorgegangene Regierung, deren politische Leitung rein sozialistisch ist, setzt sich die Aufgabe, das sozialistische Programm zu verwirklichen." Auch führende Sozialisten äußerten sich in diesem Sinne. So begründet Ströbel [2]) die zuletzt vorhandene Uebereinstimmung zwischen Bernstein und Kautsky damit, daß „in und nach der Revolution, nach Erringung der Demokratie für das Proletariat der geschichtliche Moment gekommen sei, die politische Macht zu erobern und sie zur sozialistischen Umgestaltung des gesamten wirtschaftlichen Aufbaues einzusetzen. Was vor der politischen Umwälzung vom 9. November unmöglich war — heute ist es möglich und das Gebot der Stunde: und zwar soll die im proletarischen Sinne auszubauende Demokratie das Mittel werden, um die soziale Umgestaltung zu vollbringen." Man ging dabei von dem Gedanken aus, daß das Proletariat in dem Kampf um die Demokratie und die Ausübung seiner Rechte zum Bewußtsein seiner Klasseninteressen und seiner geschichtlichen Aufgabe kommen werde. Vor allem schaffe aber die Demokratie die politischen Formen — besonders in der Selbstverwaltung — die als Ansätze und Stützpunkte für das Proletariat bei seiner Umgestaltung der bürgerlichen Gesellschaft dienen werden [3]). Die Förderung der Selbstverwaltung erschien den Sozialisten auch deshalb notwendig, weil sie ein besserer Weg zur nächsten Etappe — Einheitsstaat — zu sein schien als die Verstärkung und

---

[1]) RGBl. S. 1303.
[2]) a. a. O. S. 690.
[3]) Vgl. Luxemburg a. a. O. S. 89.

Vergrößerung Preußens. Diese würde nämlich an der Mainlinie gescheitert sein. Auch wäre die Regierung eines starken Preußens in Rivalität mit der Reichsregierung geraten. Eine Ausdehnung der Selbstverwaltung hingegen wäre der Ausbreitung demokratischer Gedankengänge förderlich gewesen und hätte damit indirekt dem großen Ziele näher geführt [1]).

So begrüßten die Sozialisten denn auch die Ausdehnung der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege. Dabei legten sie Wert auf möglichst weitgehende Einschaltung von Vertretungen der Unterstützten in die Verwaltung durch Schaffung von Ausschüssen und Beiräten. Die ehrenamtliche Mitwirkung weiter Kreise der Bevölkerung unter wachsender Mitarbeit der Arbeiterschaft und die unmittelbare demokratische Kontrolle der Verwaltung auf diesem Gebiete waren, wie Hamburger [2]) ausführt, nicht nur eine gute Schule für die Mitarbeit an Verwaltungsaufgaben, sondern weckten auch das Verständnis für politische Zusammenhänge.

Der Ausbau der Selbstverwaltung und die Besetzung möglichst vieler Stellen von Beamten, Ehrenbeamten und Mitgliedern von Ausschüssen, Kommissionen und Beiräten in den Selbstverwaltungskörpern mit Anhängern sozialistischer Ideen wurde auch deswegen eifrig angestrebt, weil der Sozialismus damit im öffentlichen Leben verankert und ein Zustand der funktionellen Demokratie — wie Otto Bauer [3]), der eigentliche politische Führer und Theoretiker der Autromarxisten, dies nennt — geschaffen werden sollte, der den Einfluß des Proletariats selbst dann sicherte, wenn es sich einmal nicht in der Regierung befände. Die staatliche Willensbildung käme dann nämlich nicht mehr bloß durch parlamentarische Beschlüsse zustande, sondern es müßte in immer steigendem Maße das Einvernehmen mit den Organisationen der großen wirtschaftlichen Interessenkreise und vor allen Dingen mit den Interessenvertretungen der Arbeiter und Angestellten gesucht werden [4]).

Ein besonderer Grund, die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege zu stärken und Einfluß in ihr zu gewinnen, war schließlich die Möglichkeit, mit ihrer Hilfe die Lohnpolitik zu beeinflussen. Wenn die Wohlfahrtspflege, so führt Hans Maier [5]) aus, sich in ihren Unterstützungsmaßstäben bei Familien mit 3 oder 4 Kindern mit den Lohnsätzen schneidet oder wenn gar die Wohlfahrtspflege die

---

1) Hamburger a. a. O. S. 678.
2) a. a. O. S. 674.
3) a. a. O. S. 244.
4) Adler a. a. O. S. 151.
5) a. a. O. S. 614.

unteren und mittleren Sätze der Arbeitslosenunterstützung beim Vorhandensein von mehreren Kindern überschneidet, so zeigt sich, daß hier eine gesellschaftliche Einrichtung reformbedürftig ist, weil sie der Ergänzung der Wohlfahrtspflege bedarf. Das Vorwärtstreiben der Wohlfahrtspflege hat wie beim Arbeitsnachweis und der Arbeitslosenversicherung auf dem Gebiet der Lohnpolitik seine Wirkung ausgeübt, so besonders bei den Heimarbeiterinnen. Wenn die Unterstützung der Wohlfahrtspflege allgemein höher ist als die Löhne der Heimarbeiter, so wird durch diese Tatsache ein Druck ausgeübt, sich nicht mehr in der bisherigen Weise zur Heimarbeit zu melden. Die Hausarbeitsausschüsse werden dann auf die Lohngestaltung Einfluß suchen. Die Wohlfahrtspflege kann in ihrer Gestaltung durch die Organe der Selbstverwaltung also auch politisches Mittel sein.

III. Zentralismus.

Schon vor dem Kriege und besonders auch während des Krieges war der Einfluß des Reiches gegenüber den Bundesstaaten ständig gewachsen. Unter dem Druck der durch den Krieg geschaffenen Verhältnisse machte diese Entwicklung nach der Revolution außerordentliche Fortschritte. Außen- und innenpolitische Umstände drängten nach einer starken Zentralgewalt. Hinzu kam, daß die durch die Revolution zur Macht gelangten Parteien Verfechter des Gedankens eines Einheitsstaates waren. So ist es erklärlich, daß die Weimarer Verfassung, wenn auch kein voller Erfolg, so doch ein Sieg unitaristischer und zentralistischer Gedankengänge geworden ist. Während durch die alte Reichsverfassung die Zuständigkeit des Reiches eng begrenzt und die Verwaltung fast ausschließlich den Bundesstaaten überlassen war, erweiterte die neue Verfassung die Zuständigkeit des Reiches durch die Einführung der Bedarfs- und Grundsatzgesetzgebung für wichtige Gebiete neben der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung. Ueberragenden Einfluß verschaffte sich das Reich aber vor allem durch die Erlangung der Steuerhoheit.

Die neuen Aufgaben führten dazu, daß das Reich sich auf verschiedenen Gebieten Mittel- und Ortsbehörden schuf. Da die Länder naturgemäß einen starken Selbsterhaltungstrieb haben und föderalistischen Gedankengängen huldigen, suchten sie ihren Machtbereich und ihren Verwaltungsapparat mit allen Kräften zu erhalten. Die Folge dieses Ausdehnungsdranges des Reiches und des Geltungsbedürfnisses der Länder war eine Ueberorganisation der öffentlichen Verwaltung und ein Neben- und Gegeneinanderregieren. Die Leidtragenden in diesem Kampf waren als die staatsrechtlich Schwächsten die Selbstver-

waltungskörper, vor allem die Gemeinden, von denen die Länder das wiederzubekommen suchten, was das Reich ihnen an Einnahmen weggenommen hatte, und auf die sie den staatspolitischen Druck verstärkt weitergaben, den das Reich auf sie ausübte.

Auch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege war ein Uebermaß von beteiligten Reichs- und Landesbehörden festzustellen. In der Zentralinstanz befaßten sich mit Fürsorgeangelegenheiten das Reichsministerium des Innern und das Reichsarbeitsministerium, daneben noch drei preußische Ministerien, das des Innern, das Wohlfahrts- und das Handelsministerium. Sie alle wollten regieren und überschütteten deshalb die in der Lokalinstanz Wohlfahrtspflege treibenden Selbstverwaltungskörper mit Vorschriften und Anweisungen. Die Folge ist eine starke Rechtsunsicherheit und eine Schematisierung, die für örtliche Besonderheiten nicht mehr genügend Raum läßt. Zwar hatte das Reich, das in Fortentwicklung der Kriegsgesetzgebung und unter dem Einfluß der Wirtschaftsnot der ersten Nachkriegszeit und der Inflation zunächst fast alle Gebiete der Wohlfahrtspflege zentral geregelt hatte, später durch die Dritte Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924 und die RFV. die wirtschaftliche Fürsorge den Ländern übertragen. Das Reich hat sich aber in seinen gemäß § 6 RFV. erlassenen Grundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der Fürsorge nicht auf die dringendsten Rahmenvorschriften beschränkt, sondern stark ins Einzelne gehende Bestimmungen erlassen, die über die Bedürfnisse der Praxis weit hinaus reichen und die Selbstverwaltung einschnüren. Ebenso schematisierend und eine individuelle Fürsorge hindernd waren die Vorschriften in dem Aufwertungsgesetz vom 16. 7. 1925 und dem Anleiheablösungsgesetz vom 16. 7. 25, sowie in der Novelle zur RFV. vom 12. 8. 1925, auf Grund deren für Klein- und Sozialrentner bestimmte Bezüge aus der Aufwertung, der Anleiheablösung und der Sozialversicherung bei der Prüfung der Bedürftigkeit außer Betracht bleiben mußten. Auch für die Organisation der Jugendämter sind viel zu eingehende Vorschriften erlassen, die eine einheitliche Zusammensetzung der Jugendämter erzwingen ohne Rücksicht auf örtliche Eigentümlichkeiten.

Besonderen Anlaß und geradezu einen Anreiz zur Ausdehnung ihres Einflusses und zu zahlreichen und empfindlichen Eingriffen in die Selbstverwaltung — auch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege — bot den Zentralinstanzen die Finanzwirtschaft der Selbstverwaltungskörper. Durch die Erzbergersche Finanzreform und die nachfolgende Reichs- und Landesgesetzgebung ist den Gemeinden die Steuerhoheit genommen und ihr Etatsrecht auf das stärkste eingeschränkt worden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind auf die Steuerüberweisungen von Reich und Land angewiesen und selbst in der Aus-

schöpfung der wenigen, ihnen verbliebenen Steuerquellen noch gefesselt. Das Reich hat diese Abhängigkeit der unteren Selbstverwaltungskörper ausgenutzt, um den Mangel im Reichsaufbau so auszugleichen, daß zwar ein sehr großer Teil der reichsrechtlich geregelten Aufgaben von den Gemeinden ausgeführt werden muß, daß die Kommunalaufsicht aber bei den Ländern liegt. Es hat daher in den Reichshaushalt eine große Anzahl von Fonds eingestellt, deren Gesamtbetrag beispielsweise im Jahre 1928 eine Milliarde RM. überstieg [1]).

Die Zuwendungen aus diesen Fonds pflegt das Reich an genaue und oft sehr ins Einzelne gehende Bedingungen [2]). zu knüpfen, die ihm eine indirekte Kommunalaufsicht verschaffen. So hat die Notverordnung vom 5. 6. 1931 die Gewährung von Beihilfen zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten davon abhängig gemacht, daß die gesetzlich zugelassenen oder vorgeschriebenen Steuern in der erforderlichen Höhe ausgenutzt sind, die Ausgabewirtschaft den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht, insbesondere der Personalaufwand in angemessenem Verhältnis zu dem tatsächlichen Bedarfe steht und die Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter nicht offensichtlich günstiger geregelt sind als die Bezüge der gleichzubewertenden Beamten, Angestellten und Arbeiter des Reiches, ferner daß die Richtsätze für die laufende Unterstützung in der allgemeinen Fürsorge zuzüglich der außerdem gewährten Leistungen auf die einzelne Partei gerechnet, das Maß des Erforderlichen und Angemessenen nicht überschreiten, und schließlich, daß die regelmäßige Prüfung der Haushaltsrechnungen durch eine geeignete unabhängige Stelle und die Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse satzungsgemäß sichergestellt ist [3]). Diese Vorschriften geben den Zentralinstanzen die Möglichkeit, selbst die letzte und kleinste Aufgabe, die ein Bezirksfürsorgeverband sich gestellt hat, unter dem Gesichtspunkt nicht nur der Gesetz-, sondern auch der Zweckmäßigkeit zu prüfen und zu reglementieren. Da die Fürsorgeverbände wohl ausnahmslos nicht mehr in der Lage sind, den ins Riesenhafte gewachsenen Ausgabenbedarf der wirtschaftlichen Fürsorge aus eigenen Einnahmequellen zu decken, sind sie auf die Reichsbeihilfen angewiesen und müssen sich die völlige Knebelung durch das Reich gefallen lassen. Die Freiheit der Selbstverwaltung besteht eigentlich nur noch nach der negativen Seite hin, da alle den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit — wie das Reich sie auffaßt — nicht entsprechenden Ausgaben verboten sind. Auch das gilt freilich nicht einmal für das große und bedeutungsvolle Gebiet der wirtschaftlichen Fürsorge. Hier sind die Fürsorgeverbände

[1]) Mulert, Reichsaufbau, S. 8.

[2]) Vgl. Runderl. des Reichsmin. d. Finz. v. 28. 9. 32 — L. 2600—6. III, abgedruckt bei Kleeis, Soziale Fürsorge, S. II, 178.

[3]) Vierter Teil, Kap. II, Art. 2, § 2, Abs. 1, Ziff. 2 a. a. O.

durch die schematisierenden Vorschriften der Reichsgrundsätze, für deren Beachtung die oft sehr starre Rechtsprechung der Bezirksausschüsse sorgt, sogar gehindert, weniger zu leisten, als das Reich für richtig hält.

Wo das Reich einmal die der Selbstverwaltung angelegten Fesseln lockert, wie dies durch Erweiterung der Befugnisse der Bezirksfürsorgeverbände in der gehobenen Fürsorge geschehen ist, wird diese Maßnahme auf dem Umwege über die Richtsätze wieder illusorisch gemacht. So hatte die Vierte Reichsverordnung vom 8. Dezember 1931 die Vorschrift des § 6 RFV., daß die Leistungen der gehobenen Fürsorge um mindestens ein Viertel höher als die der allgemeinen Fürsorge sein sollten, dahin abgeändert, daß nur eine angemessene Mehrleistung zu gewähren ist. Diese Ausdehnung des Selbstbestimmungsrechts ist aber nur eine scheinbare, da auch für die gehobene Fürsorge Richtsätze festgesetzt werden müssen, über deren Angemessenheit die Aufsichtsbehörde befindet. Zwar spricht die Notverordnung vom 6. Juni 1931 nur von den Richtsätzen der allgemeinen Fürsorge. Die Aufsichtsbehörden folgern das Recht zur Kontrolle der Richtsätze in der gehobenen Fürsorge aber aus der für die Beihilfegewährung gestellten allgemeinen Bedingung der sparsamen Wirtschaftsführung, so daß auch hier die Fürsorgeverbände nicht frei in ihren Entschließungen sind. Durch die Verordnung der Reichsregierung vom 19. Oktober 1932 (Reichsanz. Nr. 246) ist die Festsetzung der Richtsätze sogar dem Vorsitzenden des Verwaltungsorgans des Bezirksfürsorgeverbandes als Auftragsangelegenheit übertragen worden, so daß die ursprüngliche Erweiterung der Befugnisse der Fürsorgeverbände in der gehobenen Fürsorge damit praktisch wieder beseitigt ist.

Es darf freilich nicht verkannt werden, daß das Reich durch seine außenpolitischen Lasten und die ständig wachsende Not im Innern in eine außerordentlich bedrängte Lage geraten ist, aus der nur mit Anspannung aller Kräfte ein Ausweg gefunden werden kann. Die Tatsache, daß viele Gemeinden durch ein großzügiges Wirtschaften in starke Verschuldung geraten sind, infolgedessen hohe Steuern erheben müssen und damit die Wirtschaft drosseln, scheint unter diesen Umständen allerdings die einschneidenden Maßnahmen des Reichs zu rechtfertigen. Es darf indessen nicht übersehen werden, daß nicht nur die Finanznot des Reichs, sondern auch die offenbaren Mängel im Reichsaufbau und das der Zentrale eigentümliche Streben nach Ausdehnung des Machtbereichs einen Zentralismus haben entstehen lassen, der die Selbstverwaltung auch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege außerordentlich stark eingeschränkt hat.

Schluß.

Die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege hat in den Jahren seit der Revolution die gleiche Entwicklung genommen wie die Selbstverwaltung auf den anderen Teilgebieten des öffentlichen Lebens. Die gleichen Kräfte haben sie vorwärts getrieben, eingeengt und in die Krisis geführt. Demokratie und Sozialismus haben zum Teil ihre Ausdehnung begünstigt, zum andern Teil haben sie ihr feindlich gegenübergestanden. Vor allem haben sie eine Politisierung bewirkt, die sich gerade auch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege sehr nachteilig bemerkbar gemacht hat. Als ärgster Feind der Selbstverwaltung hat sich aber der Zentralismus von Reichstag, Landtag und Ministerien erwiesen, der zu einer so starken Knebelung der Selbstverwaltung geführt hat, daß von Selbstverantwortung und „Selbst-Verwaltung" kaum noch gesprochen werden kann. Bedingt und begünstigt wurde diese Einschränkung der Selbstverwaltung durch die von Jahr zu Jahr steigende ungeheure Wirtschaftsnot, die Millionen von Volksgenossen erwerbslos machte und zwang, Unterstützung aus öffentlichen Mitteln in Empfang zu nehmen. Da die Wohlfahrtslasten die Finanzkraft der Fürsorgeträger weit überstiegen, mußte das Reich den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Teil dieser indirekten Kriegslasten von den Schultern nehmen und leitete daraus das Recht zu weitgehender Beaufsichtigung der Fürsorgeträger und zur Reglementierung und Schematisierung der Wohlfahrtspflege ab.

Erst in den letzten Monaten des Jahres 1932 haben sich Anzeichen einer Behebung der Weltwirtschaftskrise und auch der Wirtschaftsnot in Deutschland gezeigt. Mußten die Selbstverwaltungskörper bisher alle Einschränkungen ihrer Rechte hinnehmen, ohne mehr als protestieren zu können, so lassen die Aussicht auf eine Besserung der Verhältnisse und das Bestreben der nationalsozialistischen Regierung, die Selbstverwaltung wieder mit neuem Leben zu erfüllen [1]), den Zeitpunkt als gekommen erscheinen, um die Fehler und Mängel der bisherigen Entwicklung aufzuzeigen und die Wege zu ihrer Beseitigung zu weisen.

Trotz aller Vorwürfe, die gegen die Selbstverwaltung erhoben worden sind und deren Berechtigung nicht immer zu bestreiten ist, muß daran festgehalten werden, daß eine blühende Selbstverwaltung die stärkste Stütze des Staates ist und die geeignetste, der historischen Entwicklung und der deutschen Wesensart am meisten entsprechende Form für eine dezentralisierte Erfüllung der Aufgaben auf weiten und wichtigen Gebieten des öffentlichen Lebens und vor allem des örtlichen Gemeinschaftslebens ist.

---

[1]) Vgl. die Ausführungen des Reichsinnenministers Dr. Frick auf der Tagung des Reichsstädtebundes — Ztschr. f. Kom.Wirtsch. 23. Jhrg. S. 276.

Nur wenn alle eine gesunde Entwicklung der Selbstverwaltung hemmenden Fesseln fallen, können auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege die örtlichen Verhältnisse und die Eigenart der Bevölkerung ausreichend berücksichtigt werden, kann mit geringsten Mitteln ein Höchstmaß an Leistung erzielt werden.

Lebenslauf.

Ich, Walter Willi Erich Thom, wurde am 20. Juli 1900 in Sommerfeld, Krs. Crossen a. O., als Sohn des Postsekretärs Gustav Thom und seiner Ehefrau Martha, geb. Hoffmann, geboren. Ich bin evangelischer Konfession. Von 1906 bis 1915 besuchte ich das Realprogymnasium in Sommerfeld und anschließend bis 1917 das Erste Preußische Verwaltungsbeamtenseminar in Aschersleben. Vom 1. Mai 1917 bis Mai 1918 war ich beim Magistrat Ratzeburg i. Lbg. tätig und wurde dann, nachdem ich mich Ende 1917 kriegsfreiwillig gemeldet hatte, zum Heeresdienst einberufen. Nach meiner Entlassung war ich vom 1. Mai bis 30. September 1919 bei der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) tätig und trat dann als Stadtpraktikant beim Magistrat Guben ein. Seit 1924 war ich als Amtsleiter tätig. 1925 bestand ich die Prüfung für die Zulassung zum Universitätsstudium und studierte von Ostern 1925 ab an den Universitäten Berlin und Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. 1927 wurde ich zum Stadtoberinspektor befördert, 1928 übernahm ich die Leitung des Wohlfahrts- und Jugendamts. Im Februar 1930 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau die Erste juristische Prüfung und wurde am 1. Mai 1930 zum Referendar ernannt. Am 1. Februar 1933 wurde mir die Stelle des wissenschaftlichen Hilfsarbeiters und Hilfsdezernenten der Stadt Guben übertragen. Im April 1933 wurde ich zum Reichskommissar für die AOK. Guben und am 1. Januar 1934 zum Dezernenten bestellt.